



Etterlevelse av rammeavtaler Moss kommune

Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvøy
3. februar 2016

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG	3
2	INNLEDNING	5
2.1	Bakgrunn	5
2.2	Problemstilling og avgrensing	5
2.3	Metode og gjennomføring	6
2.4	Revisjonskriterier	8
3	OPPFØLGING AV RAMMEAVTALER OG LEVERANDØRER	9
3.1	Revisjonskriterier	9
3.2	Fakta	9
3.3	Vurderinger	23
4	FAKTURAKONTROLL	27
4.1	Revisjonskriterier	27
4.2	Fakta	27
4.3	Vurderinger	31
5	KONKLUSJONER/ANBEFALINGER	33
6	RÅDMANNENS KOMMENTARER	35
7	VEDLEGG	36

1 SAMMENDRAG

Velfungerende internkontroll knyttet til oppfølging av leverandører og fakturahåndtering er sentralt for å redusere risikoen for økonomiske misligheter.

Østfold kommunerevisjon IKS har i dette prosjektet undersøkt i hvilken grad Moss kommune følger opp inngåtte rammeavtaler og tilhørende leverandører, samt i hvilken grad kommunen faktureres i tråd med inngåtte rammeavtaler.

Revisjonens gjennomføring

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i perioden september 2015 til januar 2016. Revisjonskriteriene fremkommer oppsummert under problemstillingene i kapittel 3 og 4, samt i sin helhet i eget vedlegg. Fakta er innhentet ved bruk av intervju, spørreundersøkelse, dokumentanalyse, samt fakturakontroll. Nærmere redegjørelse for metode og gjennomføring fremkommer av kapittel 2.3.

Revisjonens funn og konklusjoner

Revisjonen finner at Moss kommune, MKEiendom og MDA har utarbeidet flere reglementer og prosedyrer som skal sikre oppfølging av rammeavtaler og leverandører. Viktige dokumenter for Moss kommune og MDA er kommunens innkjøpsrutine og prosedyre for attestasjon og anvisning. MKEiendom har utarbeidet egne prosedyrer for innkjøp, attestasjon og anvisning og oppfølging av rammeavtaler. Revisjonen finner dette tilfredsstillende.

Selv om kommunen og foretakene har utarbeidet prosedyrer for gjennomføring av fakturakontroll, fremkommer det av revisjonens gjennomgang, at både kommunen og foretakene ikke har hatt en praksis for å kontrollere at leverandørenes fakturerte priser er i overensstemmelse med inngåtte rammeavtaler, for de rammeavtalene revisjonen har kontrollert. Dette er etter revisjonens vurdering ikke godt nok, og kan føre til at kommunen betaler for mye for visse produkter og tjenester. Gjennomgangen viste

også at det foretas innkjøp på produkter fra feil leverandør/rammeavtale, altså en svekket avtalelojalitet. Samtidig fremkommer det at flere av produktene i rammeavtalene har hatt en betydelig prisøkning over de siste årene. Dokumentasjon for prisøkningene har ikke vært tilgjengelig.

En annen svakhet ved kommunens oppfølging av rammeavtaler og rammeavtaleleverandører, er at de på revisjonens tidspunkt, ikke har utarbeidet egne prosedyrer for oppfølging av leverandører. Kommunen arbeider derimot p.t. med utarbeidelsen av innkjøpshåndbok, som blant annet vil inneholde prosedyrer for oppfølging av rammeavtaler, samt en anskaffelsesstrategi for perioden 2016-2019. Et av satsningsområdene i strategien vil være kontraktsoppfølging og internkontroll i anskaffelsesprosessen. Moss kommune, MKEiendom og MDA gjennomfører alle statusmøter med sine rammeavtaleleverandører.

Kommunen har også utarbeidet prosedyre for elektronisk avviksmelding og – behandling. Kommunens kvalitetssystem har derimot ikke blitt benyttet til avviksmelding på innkjøpsområdet.

Skal prosedyrer fungere etter sin hensikt, må de være kjent for de som omfattes. I denne revisjonen har vi benyttet spørreundersøkelse rettet mot alle i kommunen som har fått delegert anvisnings- og /eller attestasjonsmyndighet, for å undersøke nettopp dette. Undersøkelsens resultater fremstår som tilfredsstillende på et overordnet nivå. Samtidig vil revisjonen bemerke at det på flere av spørsmålene i undersøkelsen er et mindretall av respondentene som besvarer med alternativer som ikke oppleves som tilfredsstillende.

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

- Spørreundersøkelsen er omfattende, og inneholder mye informasjon om kommunens arbeid med fakturakontroll og rammeavtaler. Vi anbefaler derfor at kommunen bruker rapporten i sin helhet i det videre forbedringsarbeidet.
- Utbedre system og praksis vedrørende oppfølging av rammeavtaler og rammeavtaleleverandører, herunder en praksis for å kontrollere at priser er i overensstemmelse med inngåtte rammeavtaler og gjeldende prislister.
- Dokumentere oppfølging av leverandører, og stikkprøvekontroller som gjennomføres. Dette er et nyttig verktøy med hensyn på å ivareta god internkontroll og etterprøvnbarhet.

Revisjonen takker kommunen for godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av prosjektet.

2 INNLEDNING

2.1 Bakgrunn

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.

Forvaltningsrevisjonsplan 2014-2015 ble vedtatt av kommunestyret 9. desember 2013.

I planen fremkommer det:

«Revisjonen gjennomførte i 2011 et prosjekt knyttet til kjøp av konsulenttenester. Funnene fra rapporten viser at kommunen har manglet gode systemer for etterlevelse av anskaffelsesregelverket.

Kommunen har gjort flere grep, blant annet ved å ansette "Innkjøpsleder" med ansvar for å etablere nødvendige rammeavtaler og et overordnet innkjøpsreglement. Samtidig er det også her en forutsetning at det arbeides målrettet med holdninger, opplæring og implementering for at systemene skal etterleves. Revisjonen gjennomførte i 2012 og 2013 flere regnskapsrevisjoner av investeringsprosjekter, hvor det også da har blitt avdekket manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket.

Feil praksis kan føre til merkostnader for kommunen knyttet til for høy pris på varer og tjenester, klagesaker, samt mulige erstatningskrav. Det er også en risiko knyttet til mistanke om misligheter eller påstander om korrupsjon i anskaffelsesprosesser. Påpekt risiko er av vesentlig betydning for private aktører som ønsker oppdrag for kommunen (brukerne), samt for kommunens økonomi og omdømme.»

I etterkant av utarbeidelsen av analysen fikk Klagenemda for offentlige anskaffelser (KOFA) redusert sin kompetanse, ved at de ikke lenger kunne ilegge gebyr for direkte anskaffelser. Det ble også innført vesentlig høyere gebyr for

å klage på en anskaffelsesprosess. Dette medførte at den økonomiske risikoen knyttet til feil etterlevelse av anskaffelsesregelverket ble redusert. Det er imidlertid forventet at KOFA vil få tilbake sin kompetanse i løpet av 2016. I tillegg er det også forventet at KOFA vil få kompetanse til å fremme søksmål mot en offentlig oppdragsgiver som har foretatt grove overtredelser av anskaffelsesreglementet gjennom direkte anskaffelser. Samtidig er det forventet en oppmykning og forenkling av regelverket fra samme tidspunkt.

Etter revisjonens oppfatning var det derfor lite gunstig å iverksette en større revisjon av kommunens anskaffelsespraksis nå.

Revisjonen anbefalte i stedet kun å se på etterlevelse av rammeavtaler i forslag til prosjektplan. Vi har erfaringer fra andre kommuner, hvor det har blitt avdekket vesentlige avvik fra inngåtte avtaler til ulempe for kommunen. Temaet faller inn under begrepet offentlige anskaffelser.

Dette ble vedtatt av kontrollutvalget 16. juni 2015, sak 15/34.

2.2 Problemstilling og avgrensning

Rapporten omhandler følgende problemstillinger:

- I hvilken grad følger kommunen opp inngåtte rammeavtaler og tilhørende leverandører?
- I hvilken grad faktureres det i tråd med inngåtte rammeavtaler?

Under problemstilling 1 undersøker revisjonen hvordan kommunen følger opp inngåtte rammeavtaler og leverandører. Revisjonen vurderer om kommunen har etablert en internkontroll som ivaretar rådmannens ansvar for betryggende kontroll på dette området, herunder også hvordan kommunen sikrer kontroll med fakturaer. Problemstillingen omfatter både hvordan

dette er ivaretatt sentralt i kommunen, men også i de kommunale foretakene – Moss kommunale eiendomsselskap (MKE) og Moss Drift og Anlegg (MDA).

Under problemstilling 2 undersøker revisjonen om leverandørene fakturerer i tråd med de prisene som er avtalt, og om eventuelle avvik fanges opp av kommunen. Revisjonen har tatt utgangspunkt i et utvalg rammeavtaler/leverandører. Det har ikke blitt gjennomført intervjuer med representanter fra leverandøren. Hvordan revisjonen har valgt ut avtaler/leverandører fremgår i neste punkt (2.3).

Revisjonen omfatter ikke en generell vurdering av kommunens lojalitet til rammeavtaler, altså i hvilken grad innkjøp blir gjort hos avtaleleverandørene, eller om det også blir foretatt kjøp hos andre (konkurrerende) leverandører, utover det som fremgår av rapporten.

2.3 Metode og gjennomføring

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.

Faktagrunnlaget til rapporten er hentet inn gjennom bruk av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Intervjuer
- Spørreundersøkelse
- Fakturakontroll

Dokumentanalyse

Faktagrunnlaget for problemstilling 1 er hentet inn ved bruk av dokumentanalyse. Revisjonen har gjennomgått gjeldende rutine/retningslinje/prosedyre/reglement for:

- Delegering
- Innkjøp
- Attestasjon og anvisning
- Administrativ delegering
- Oppfølging av rammeavtaler/leverandører

Intervjuer

For å besvare problemstilling 1 er det også gjennomført intervjuer med representanter fra kommuneområde økonomi og organisasjon, herunder kommunens innkjøpsavdeling, samt representanter fra de kommunale foretakene. I etterkant av hvert intervju er det utarbeidet referat, som så er verifisert av informanten. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse som fakta på lik linje med annen skriftlig dokumentasjon.

Spørreundersøkelse

Det er også gjennomført en spørreundersøkelse blant ansatte med attestasjons- og/eller anvisningsmyndighet. Revisjonen har fått oversendt liste med ansatte i kommunen som innehar attestasjons- og/eller anvisningsmyndighet.¹ Undersøkelsen ble sendt til 253 respondenter, 173 respondenter har besvart undersøkelsen, dette utgjør en svarprosent på 68.

Revisjonen har i ettertid fått opplyst om flere faktorer som kan ha påvirket spørreundersøkelsens resultater. Dette gjelder kun respondenter som arbeider i Moss kommunale eiendomsselskap. For det første gjelder dette mulige misforståelser i begrepsbruken i spørsmålet «Hva slags myndighet har du fått delegert». Her har

¹ Revisjonen har fått tilbakemelding fra 26 av respondentene som stod oppført på listen om at de ikke innehar attestasjons- og/eller anvisningsmyndighet. 13 av respondentene har gitt tilbakemelding om dette via e-post, og er således blitt fjernet fra respondentlisten, mens 13 respondenter har meldt fra om dette i selve spørreundersøkelsen.

revisjonen benyttet begrepet «attestering», mens det opplyses at det i Moss kommunale eiendomsselskap benyttes «kontering» for dette ansvaret. Flere respondenter som har attestasjonsmyndighet, kan ha besvart at de ikke har denne myndigheten og er dermed blitt tatt ut av spørreundersøkelsen.²

For det andre så opplyses det om at svarene på spørsmålet: «Hvor godt kjenner du innholdet i kommunens prosedyre for attestasjon og anvisning»³ og påstanden «Jeg har god kjennskap til kommunens innkjøpsrutine»⁴, også kan være påvirket av uklarheter i språkbruken for respondentene som arbeider i Moss kommunale eiendomsselskap. Bakgrunnen for dette er at foretaket har utarbeidet egne rutiner på feltet, og bør av den grunn, ifølge MKEiendom, ikke ha kjennskap til kommunens rutiner på dette området.

Revisjonen har gjennomført lignende forvaltningsrevisjon i Sarpsborg kommune, hvor også spørreundersøkelse har blitt benyttet. Svarprosenten utgjorde 59,3 %. Noen av spørsmålene er identiske med de som er benyttet i Moss. Der hvor det er like spørsmål, har revisjonen valgt å ta inn gjennomsnittskår for Sarpsborg i et sammenligningsperspektiv. Det vurderes ikke på denne sammenligningen.

Fakturakontroll

Revisjonen ble forelagt oversikt over inngåtte rammeavtaler. Ut fra denne ble 5 leverandører valgt ut til kontroll. Imidlertid viste det seg at anskaffelser fra en av leverandørene var basert på ulike serviceavtaler og ikke rammeavtale. Denne leverandøren ble derfor ikke medtatt i videre kontroller.

² Det er totalt 18 respondenter fra Moss kommunale eiendomsselskap med i spørreundersøkelsen, 3 av disse har opplyst at de ikke har attestasjons- eller anvisningsmyndighet.

³ Analysen av dette spørsmålet fremkommer av figur 3 på side 14.

⁴ Analysen av denne påstanden fremkommer av figur 12 på side 22.

På denne bakgrunn er følgende rammeavtaler/leverandører valgt ut:

- Installatøren AS
- Brødrene Dahl AS
- Staples Norway AS
- Lyreco AS

For de utvalgte leverandørene har revisjonen gjennomgått avtaledokumenter. Det er også gjennomført møter med h.h.v kommunen (kommunalavdeling økonomi og organisasjon), Moss kommunale eiendomsselskap KF (MKEiendom) og Moss Drift og Anlegg KF (MDA). Det er også utarbeidet statistikk over utvalgte leverandører for 2014 som viser hvor mye som er fakturert kommunen/foretaket i løpet av året samt foretatt stikkprøvekontroller av fakturaer fra 2014. Fokuset i fakturakontrollen har vært å kontrollere priser/timesatser, vurdere om innkjøpte varer/tjenester er omfattet av avtalen og om fakturaene er tilfredsstillende spesifisert/merket.

Fakturakontrollen er gjennomført av seksjon for regnskapsrevisjon.

Validitet og reliabilitet

Revisjonen har benyttet data fra flere kilder, og brukt ulike innsamlingsmetoder for å sikre rapportens validitet og reliabilitet. Utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag er beskrevet ovenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodenes 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 forvaltningsrevisor Lene Brudal, Bjørnar Bakker Eriksen og regnskapsrevisor Catrine Spro Wernersen i perioden september til desember 2014.

2.4 Revisjonskriterier

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.

I dette prosjektet er følgende kilder benyttet for å utlede revisjonskriteriene til problemstilling 1:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (Lov av 25. september 1992, nr. 107).
- <http://www.anskaffelser.no/styring-og-ledelse/internkontroll>
- <http://www.anskaffelser.no/prosess/leverandorer/tilbudsprosessen/folge-opp-leveranse-og-kontrakt-til-det-offentlige/levere-og-folge-opp-kontrakt/statusmoter>
- <http://www.anskaffelser.no/prosess/leverandorer/tilbudsprosessen/folge-opp-leveranse-og-kontrakt-til-det-offentlige/levere-og-folge-opp-kontrakt/levere>
- Veileder for internkontroll i offentlige anskaffelser (tilgjengelig på <http://www.anskaffelser.no/verktoy/veileder-internkontroll>)
- Veileder for kontraktsoppfølging (tilgjengelig på <http://www.anskaffelser.no/verktoy/rettigheter-kontraktsoppfolging>)

Utleddingen til problemstilling 2 baserer seg på følgende kilder:

- Bokføringsloven
- Kommunens internkontroll (beskrevet i kapittel 3)
- Avtalt pris i rammeavtalen

Utledding av revisjonskriteriene følger under hver enkelt problemstilling.

3 OPPFØLGING AV RAMMEAVTALER OG LEVERANDØRER

3.1 Revisjonskriterier

Kommunen må sikre tilfredsstillende oppfølging av rammeavtaler og leverandører gjennom etablering av rutiner for

- oppfølging av leverandører/avtaler
- fakturakontroll
- registrering og håndtering av avvik
- kontroll av etterlevelse

3.2 Fakta

Delegering av myndighet

I henhold til dokumentet **«Reglement for folkevalgte organer og delegering for Moss kommune»**⁵ er rådmannen gitt fullmakt til å disponere kommunens budsjettmidler i henhold til økonomiplan, samt føringer og forutsetninger i politiske vedtak.

Videredelegering av myndighet fra rådmannen må skje skriftlig. Det er utarbeidet **«Reglement for delegering av myndighet fra rådmannen»**⁶. Reglementet omfatter delegering fra rådmannen til kommunalsjef. Det fremgår av dokumentet at kommunalsjefene er en del av rådmannsfunksjonen. Som følge av dette forvalter kommunalsjefene rådmannens myndighet innenfor de enkelte fagområdene, slik den fremkommer av reglementet for delegering av myndighet fra bystyret til rådmannen.

Kommunalsjef kan videredelegere sin myndighet internt i kommunalavdelingen, til nestleder, virksomhetsleder og avdelingsleder. Kommunalsjefene kan inngå lederavtaler med nestledere, virksomhetsledere og avdelingsledere.

Rådmannen har anvisningsmyndighet for hele kommunens budsjett med unntak av budsjett for kommunale foretak. Myndigheten er videredelegert til kommunalsjef, slik at de har anvisningsmyndighet på kommunens budsjett

⁵ Vedtatt av bystyret 25.2.2013 (Revidert reglement er vedtatt 9.11.2015).

⁶ Reglementet trådte i kraft 1.4.2014

innenfor eget tjenesteområde. Myndigheten forutsetts videredelegert til virksomhetsledere for deres respektive ansvarsområder.

Virksomhetsledere har ansvar for drift av egen virksomhet. Dette innebærer anvisningsmyndighet innenfor sitt ansvarsområde. Videredelegering må skje skriftlig. Anvisningsmyndighet knyttet til innkjøp til driften, enkle timelister og lignende kan videredelegeres. Anvisning av overføringer av midler til foretak for utføring av tjenester og eksterne kjøp av tjenesteyting og lignende kan ikke videredelegeres.

Rutiner for fakturakontroll og oppfølging av rammeavtaler

Kommunen ønsker en mest mulig effektiv drift, elektroniske løsninger for varekjøp og fakturaer tilstrebes. Nødvendig internkontroll av mottatte varer og fakturaer er imidlertid like nødvendig som ved manuell håndtering.

Kommunen har utarbeidet prosedyre for **«Attestasjon og anvisning»**⁷. Prosedyren gjelder for Moss kommune (bykassa) og kommunale foretak⁸, samt selskap som økonomiavdelingen er regnskapsfører for og hvor delegasjonsfullmaktene harmonerer med Moss kommune. Formålet med prosedyren er å ha en effektiv rutine for internkontroll av kommunens utbetalinger.

Det følger av prosedyren at alle inngående fakturaer mottas sentralt på økonomikontoret for innskanning, eventuelt som efaktura. Økonomikontoret er ansvarlig for å distribuere elektronisk versjon av fakturaen videre for kontroll, attestasjon og anvisning. Virksomhetsleder er ansvarlig for kontroll, kontering, attestasjon og anvisning.

⁷ Prosedyren er sist godkjent 7.1.2014.

⁸ MKEiendom opplyser at de ikke forholder seg til kommunens prosedyre for attestasjon og anvisning, da de har utarbeidet en egen intern rutine for dette, basert på retningslinjer fra kommunens prosedyre.

Økonomiavdelingen er ansvarlig for utbetalingen.

Ansvar for fakturakontroll ligger hos bestillende enhet. Faktura skal kontrolleres mot bestillingens kvantitet, kvalitet og beløp. Eventuelle avvik skal tas opp med leverandøren uten opphold. Det er kun originalfaktura som er gyldig som regnskapsbilag.

Rollen som **attestant** innebærer at man ved signatur bekrefter å ha undersøkt at en utbetalingsanmodning er korrekt og i henhold til bestilling/vedtak godkjent av budsjettansvarlig. Dette innebærer kontroller av:

- At bilag er dokumentert i henhold til lov, forskrift og kommunens reglement.
- At det ved anskaffelser er mottatt varer/tjenester i henhold til bestilling.
- At nødvendig underdokumentasjon følger fakturaen.
- At registrerte opplysninger om utbetalingsanmodningen og kontering er korrekt påført bilaget eller registrert i økonomisystemet.
- At timelister og lignende er kontrollert.

Samme person kan utføre fakturakontroll og være attestant.

Anviser er ansatte med myndighet til å beslutte anskaffelse av varer og tjenester, samt å godkjenne regnskapsmessig belastning og utbetaling. Rollen som anviser innebærer at man med signatur/elektronisk godkjenning bekrefter at en utbetalingsanmodning er korrekt, i henhold til bestilling/vedtak godkjent av budsjettansvarlig og at utbetalingen skal gjennomføres. Følgende skal kontrolleres og bekreftes ved anvisningen:

- At de kontroller som bemyndiget attestant skal utføre er foretatt.
- At det foreligger gyldig vedtak om bevilgning og at det er budsjettmessig dekning.

Anvisning skal skje uten unødig opphold.

Anvisningsmyndighet og budsjettansvar følger samme stilling.

Anvisningsmyndighet kan delegeres videre i ett ledd, og anvisningsmyndigheten kan trekkes tilbake av den som har delegert myndigheten.

Underordnede kan ikke anse overordnede regninger. Ordfører anviser utbetalinger til rådmannen, og rådmannen anviser utbetalinger til ordføreren.

Ansatte med anvisningsmyndighet kan ikke anse egne regninger eller utbetalinger til familiemedlemmer. Dersom fakturaen omfatter leders/ansattes egne utgifter, splittes fakturaen. Lederen kan anse virksomhetens egne utgifter, leders/ansattes andel må anvises av rådmann/kommunalsjef.

Kommunen har også utarbeidet egen **«Innkjøpsrutine»**. Formålet med rutinen er at:

- Lov og forskrift om offentlige anskaffelser blir fulgt.
- Kommunens retningslinjer (etikk, miljø med mer) for innkjøp blir realisert.
- Innkjøp skjer på en mest mulig kostnadseffektiv måte.
- Enhver anskaffelse skal kunne dokumenteres best mulig i Web-sak.

Innkjøpsrutinen er gjeldende for alle typer varer og tjenester, herunder konsulenttenester og bygg og anlegg.

I henhold til rutinen er kommunens innkjøpsleder ansvarlig for å:

- Forestå alle offentlige kunngjøringer av anbud.
- Utarbeide og tilgjengeliggjøre rammeavtaler.
- Gi rådgivning og kvalitetssikring til de som forbereder anskaffelser.
- Kvalitetssikre alle kjøp av konsulenttenester.
- Bistå med nødvendig opplæring i offentlige anskaffelser.
- Oppnevne ad hoc grupper som gjelder anskaffelser på tvers av virksomheter.

- Bidra til samordning av kjøp – sikre stordriftsfordeler.
- Oppsigelse/forlengelse av avtaler, salg av utstyr.
- Evaluere løpende avtaler i samarbeid med virksomhetene.

Det fremkommer av rutinen at dersom kommunen har inngått rammeavtale om varen/tjenesten det er behov for, så skal rammeavtalen benyttes. Rammeavtalene skal ligge tilgjengelig på kommunens intranett og i kommunens kvalitetssystem. En rammeavtale er bindende for kommunen mht. innkjøp, og er som regel inngått for en periode på 2-4 år. Kjøp/bestillinger fra rammeavtaler skal foregå direkte og skriftlig fra tjenestestedene til leverandørene. Der det er klargjort for bestilling via kommunens E-handelsløsning skal dette benyttes. Den enkelte virksomhetsleder er ansvarlig for å kontrollere den økonomiske dekningen ved hver enkelt bestilling.

Om den enkelte virksomhet er kjent med at andre leverandører kan gi et bedre tilbud (lavere pris, høyere kvalitet) enn inngåtte rammeavtaler tilsier, må innkjøpsleder orienteres om dette. Det er viktig som en løpende evaluering av inngåtte avtaler. Kun unntaksvis kan det gis tillatelse til å kjøpe fra en annen leverandør enn den det er inngått rammeavtale med.

En vesentlig del av innkjøpsarbeidet er også å sikre kvalitet og pålitelighet på leveransen. En slik evaluering bør skje med klare tilbakemeldinger til de som har fremforhandlet innkjøpsavtalene (sentral innkjøpsleder i kommunen eller MKE/MDA). Mange av rammeavtalene har klausuler om mulig forlengelse, som gjør at tilbakemeldinger fra virksomhetene på kvaliteten på leveransen er nyttig og viktig.

MKEiendom har utarbeidet egne rutiner for innkjøp. Disse beskrives senere i kapitlet.

Intervjuer og informasjon fra kommunen

Kommunens innkjøpsavdeling består per dags dato av 2 årsverk. Tabellen nedenfor viser

bemanningen i Moss kommune sammenlignet med andre relevante kommuner.

Tabell 1: Sammenligning med andre kommuner

Kommune	Folketall 1.1.14	Årsverk innkjøps-avd.	Innb. per årsverk
Fredrikstad	77 591	5	15518
Asker	58 338	4,5	12964
Kristiansand	85 983	5,8	14825
Bodø	49 731	6	8289
Halden	30 132	3,3	9131
Moss	31 308	2	15654
Sarpsborg	54 095	3	18032

Som tabellen viser, er Moss bemannet omtrent likt med Fredrikstad sett i forhold til folketall. Sarpsborg er noe dårligere bemannet, mens øvrige fire kommuner er bedre bemannet.

Kommunens innkjøpsenhet skal i samarbeid med kommunens tjenesteområder bidra til planlegging, gjennomføring og oppfølging av at kommunens anskaffelser gjennomføres i henhold til lov og forskrift om offentlige anskaffelser, samt i tråd med kommunens styringsdokumenter. Innkjøpsenheten har verken koordinerings- eller oppfølgingsansvar overfor Moss Drift og Anlegg og MKEiendom.

Innkjøpsansvarlig informerer om at kommunen ikke har utarbeidet prosedyre for oppfølging av rammeavtaler og rammeavtaleleverandører. Kommunen arbeider, på revisjonens tidspunkt, med utarbeidelse av en innkjøpshåndbok, denne vil være en del av kommunens økonomihåndbok, og vil inneholde en prosedyre for oppfølging av rammeavtaler. Denne skal i større grad sikre en mer systematisk leverandør- og kontraktsoppfølging.

Innkjøpsansvarlig informerer om at det gjennomføres statusmøter med rammeavtaleleverandører, men ikke systematisk. Tema på statusmøter er prisendringer, avtalelojalitet, erstatningsprodukter og oppfølging av etiske kontraktsvilkår. Det har ikke vært praksis for å skrive referat fra møtene. Innkjøpsansvarlig

opplyser om at dette vil bli gjort i fremtiden. Referatene vil da også arkiveres i kommunens elektroniske arkiv. Oppfølging av rammeavtaler foregår også pr. e-post.

Kommunen har utarbeidet prosedyre for elektronisk avviksbehandling som beskriver avviksmelding og -behandling i kommunens kvalitetssystem (RiskManager). Det elektroniske kvalitetssystemet har derimot ikke blitt benyttet til melding av avvik på innkjøpsområdet. Dette bør det, ifølge innkjøpsansvarlig, legges til rette for. Avvik har blitt meldt fra virksomhetene og fakturamottak via telefon eller e-post. Ifølge innkjøpsansvarlig er det behov for et tettere samarbeid mellom fakturamottak og innkjøpsenheten for å kunne avdekke avvik.

De gangene innkjøpsenheten er blitt gjort kjent med avvik på kommunens rammeavtaler, har det blitt tatt direkte kontakt med virksomhetsleder for videre oppfølging.

Kommunen har et system for e-handel, men p.t. er ikke alle rammeavtaler lagt inn i dette systemet. E-handel benyttes heller ikke av alle virksomheter. Alternative bestillingsmetoder er bestilling via leverandørens nettbutikk, bestilling pr. e-post mv. Videre utbygging og implementering av e-handelssystemet vil være et av satsningsområdene for å sikre bedre internkontroll og etterlevelse av rammeavtaler.

Kommunen arbeider på revisjonens tidspunkt med en anskaffelsesstrategi for Moss kommune inkludert foretakene. Ifølge innkjøpsansvarlig vil strategien komme opp til politisk behandling i løpet av 2016. Et av satsningsområdene i strategien vil være kontraktsoppfølging og internkontroll.

Intervjuer og informasjon fra Moss kommunale eiendomsselskap

MKEiendom står ansvarlig for forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens eiendomsmasse i samsvar med vanlige bedriftsøkonomiske avtaler og prinsipper.

MKEiendom har følgende kjerneoppgaver:

- Vedlikehold av kommunens bygninger og boliger.
- Forvaltning av utleie av kommunale boliger.
- Utvikling av den kommunale bygningsmassen.
- Kjøp/salg av den kommunale bygningsmassen.
- Byggherreoppgaver ved nybygg og rehabilitering.
- Innleie av lokaler til kommunalt bruk.
- Forvaltning av kommunens forsikringspoliser.

MKEiendom har etablert flere interne rutiner som skal sikre kontroll av faktura og oppfølging av rammeavtaler.

Formålet med **«Reglement for innkjøp av varer/tjenester»** er å etablere tydelige og gode rutiner for å:

- Sikre at innkjøp/anskaffelser blir foretatt i henhold til avtaler, lover og forskrifter.
- Hindre mulighet for økonomiske misligheter.
- Verne ansatte mot mistanke om økonomiske misligheter.
- Bidra til en riktig bruk av kontraktsfullmakter.
- Bidra til en effektiv og god økonomiforvaltning i foretaket.

Innkjøp av varer og tjenester kan kun utføres av de som er tildelt slik myndighet fra daglig leder. Delegert fullmakt fremkommer av foretakets «Instruks for daglig leder».

Daglig leders tildeling av attestasjons- og anvisningsmyndighet fremkommer av foretakets vedtekter. Det er ikke anledning for ytterligere delegering.

Attestasjonsmyndighet (i Visma benyttes feltet «kontering» for attestasjon) medfører ansvar for å kontrollere og bekrefte at innkomne fakturaer og andre utbetalinger er korrekte.

Attestasjon av fakturaer kontrolleres i forhold til:

- Interne rutiner.

- Kontrakter/avtaler (f.eks. innkjøpsavtaler og leverandørbetingelser).
- Gjeldende bestemmelser og retningslinjer (lover, forskrifter, kommunale retningslinjer og vedtak).
- At mottatte varer og tjenester er i samsvar med bestilling.
- Bruk av riktig konto og mva. kode.
- Budsjettmessig dekning.
- Ved attestasjon/anvisning av gaver, representasjon o.l. skal det gis en kort forklaring.

Anvisningsmyndighet medfører ansvar for å kontrollere og bekrefte at innkomne fakturaer og andre utbetalinger er korrekte, og gi ordre om utbetaling av kommunale midler, samt myndighet til å sende krav om innbetaling av midler til kommunen.

Anvisningsmyndighet begrenses til ikke å gjelde egne aktiviteter av noe slag. I slike tilfeller skal regningen sendes overordnede. For daglig leder skal styreformann påtegne godkjenning på faktura før innskanning.

Alle budsjettansvarlige har ansvar for å:

- Kontrollere at alle anviste bilag er regnskapsført på riktig konto med riktig beløp.
- Kontrollere at ingen bilag er anvist flere ganger.

Ifølge retningslinje **«fakturakontroll»** skal alle fakturaer som attesteres og anvises være kvalitetssikret i henhold til bokføringsloven og selskapets interne rutiner. Utbetalingen skal kunne kontrolleres mot inngått avtale eller kontrakt. Dette for å sikre rett utbetaling.

Rutinen **«Info til leverandører - fakturainnhold»** inneholder hvilke minimumskrav selskapet har til innhold i faktura. Dersom mottatte fakturaer ikke tilfredsstiller kravene, vil faktura ikke betales. Ved krav om tilleggsinformasjon eller ny faktura er det krav om ny betalingsfrist.

Selskapet har også utarbeidet rutine for **«Oppfølging av lokale rammeavtaler»**. Ifølge rutinen er de ansatte informert om hvilke

rammeavtaler som er inngått med MKEiendom, og er kjent med at disse skal benyttes ved innkjøp som omfattes av dem. Avtalene, samt fullmaktsmatrise for innkjøp av varer og tjenester ligger tilgjengelig på WebSak. Ved innkjøp på rammeavtaler, skal det innhentes tilbud på kjøp over kr 50 000 ekskl. mva. Andre innkjøp kan tas direkte.

Ved mottak av faktura, skal faktura sjekkes mot bestilling. Bestilling skal legges som vedlegg dersom det henvises til den i faktura og det ikke foreligger annen spesifisering. Det kan også henvises til bestilling i Websak.

Det skal foretas jevnlig stikkprøver for alle leverandører. I stikkprøvene skal faktura sjekkes mot rammeavtalen på de priser og andre forhold som er avtalt (timepriser/rabatter mv.). Kontrollen noteres i notatfeltet på faktura før betaling. Dersom det er avvik mot avtalte priser eller andre forhold, skal dette tas opp med leverandør av drifts-/vedlikeholdsleder eller den som har ansvaret for oppfølging av rammeavtalen. Kopi av korrespondansen legges i WebSak. Revisjonen har ikke mottatt kopi av fakturaer som viser hvordan overnevnte gjøres i praksis.

Drifts-/vedlikeholdsleder eller den som har ansvaret for oppfølging av rammeavtalen, har ansvar for at det gjennomføres statusmøter med leverandør iht. kontrakt og at notat fra møtene legges i WebSak.

I henhold til rutine **«Kontroll av utført arbeid»** skal:

- Økonomiansvarlig plukker ut fire fakturaer hver måned etter en vurdering av fakturainnhold.
- Fakturaene vurderes i samråd med daglig leder – som peker ut to personer som skal kontrollere innholdet med tanke på mottatte varer/tjenester, leveringsadresse, samt eventuell protokoll ved kjøp over kr. 100 000,-.
- Økonomiansvarlig lager månedlig et notat med hvilke fakturaer som er kontrollert og utfallet av kontrollen.

- Mistanke om uregelmessigheter oversendes revisjonen for videre behandling.

Revisjonen har ikke fått seg forelagt notat i tråd med kulepunkt 3 ovenfor.

MKEiendom opplyser om at de har som mål å gjennomføre årlig statusmøte med sine rammeavtaleleverandører. Det er praksis for å skrive referat fra møtene, men alle er ikke arkivert. Revisjonen har fått oversendt referat fra forrige statusmøte med Installatøren AS, datert 11. juni 2015. For rammeavtaler innenfor drift og vedlikehold er det drifts- og vedlikeholdsleder som er ansvarlig for oppfølging av rammeavtalen. Mens prosjektleder er ansvarlig for rammeavtaler som er inngått for prosjekter.

MKEiendom informerer om at det ikke meldes avvik på rammeavtaler. Når større avvik oppstår så tas dette direkte med rammeavtalepartner. Mindre avvik tas opp med rammeavtalepartner på statusmøter.

Intervjuer og informasjon fra Moss Drift og Anlegg (MDA)

Moss Drift og Anlegg KF er et kommunalt foretak som ble etablert i år 2000. Foretakets formål er å tilby drift- og vedlikeholdstjenester og nyanlegg innenfor flere fagområder.

Moss Drift og Anlegg har ikke utarbeidet egne rutiner for oppfølging av rammeavtaler. Det informeres om at kommunens innkjøpsrutine og rutine for attestasjon og anvisning (som er beskrevet tidligere i kapitlet) også er gjeldende for Moss Drift og Anlegg.

Daglig leder opplyser om at foretaket har kontakt med rammeavtaleleverandører (Brødrene Dahl AS) på e-post og telefon vedørende daglig drift. Den daglige oppfølgingen av rammeavtalen med Brødrene Dahl AS er det fagleder rør og anlegg og innkjøpsleder som er ansvarlig for. For rammeavtalen med Brødrene Dahl er det blitt gjennomført 1-2 statusmøter i året. Det er ikke skrevet referat fra disse møtene. I tillegg til statusmøter er det også gjennomført 1-2 informasjonsmøter pr. år hvor foretakets VVS-rørleggere har vært deltakende.

Rammeavtaler som er inngått av Moss kommune, som også benyttes av Moss Drift og Anlegg, skal følges opp av kommunen.

Det informeres om at det gjennomføres stikkprøver av faktura opp mot rammeavtalen, men disse kan ikke dokumenteres.

Det meldes i liten grad avvik på foretakets rammeavtaler. Eventuelle avvik meldes på mail eller telefon til fagleder, innkjøpsleder eller økonomi/administrasjon. Ved avvik kontaktes leverandør på mail eller telefon.

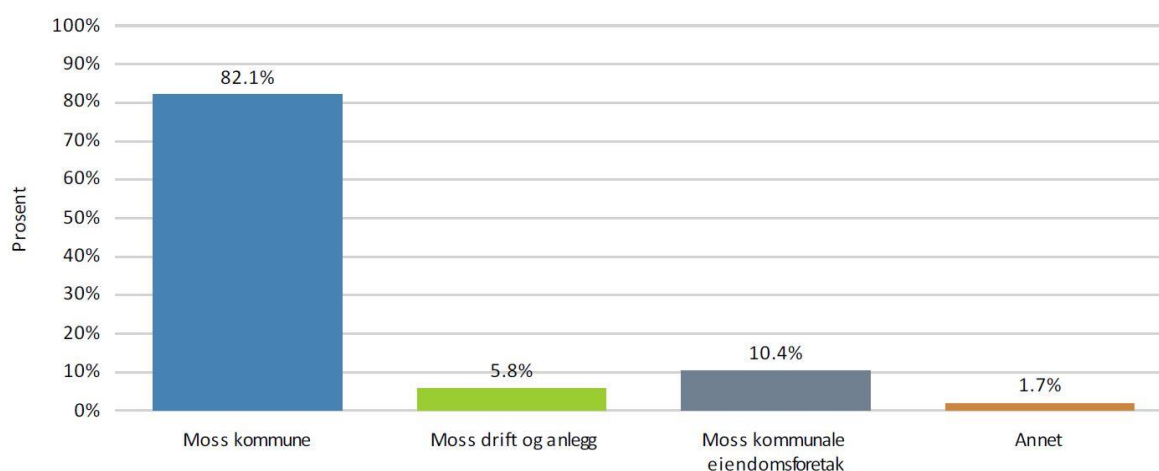
Fakturahåndtering i praksis – resultater fra spørreundersøkelsen

I det følgende redegjøres det for resultatene fra spørreundersøkelsens **del 1:**

Fakturahåndtering.

Figur 1 viser hvordan respondentene fordeler seg på kommune-/ foretaksnivå, mens figur 2 viser hvordan respondentene fordeler seg på de ulike nivåene (rollene) i kommunen.

Figur 1: Fordeling av respondenter på kommune-/ foretaksnivå

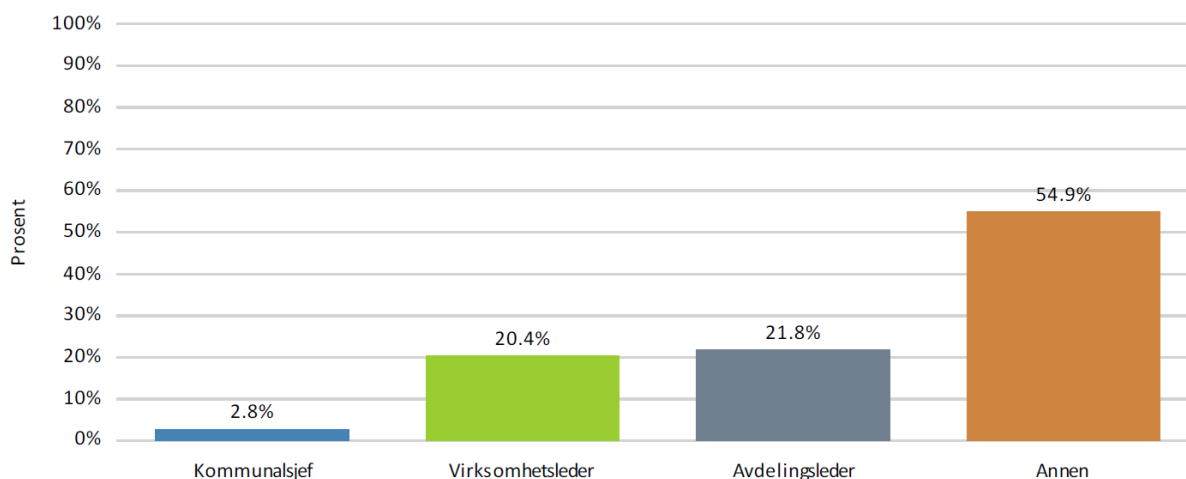


Revisors merknad: N=173. Moss kommune=142, MDA=10, MKE=18.

Det fremkommer av figur 1 at 142 av respondentene er ansatt i Moss kommune, 10 er ansatt i Moss Drift og Anlegg (MDA), 18 er

ansatt i Moss kommunale eiendomsforetak (MKE), mens 3 respondenter har krysset av i alternativet «annet».

Figur 2: Fordeling av respondenter på ulike nivåer/roller i Moss kommune



Revisors merknad: N=142.

Det fremkommer av figur 2 at 4 av respondentene er kommunalsjefer, 29 er virksomhetsledere, 31 er avdelingsledere, mens 78 har krysset av i «annet» kategorien. Figuren inneholder kun respondenter som er ansatt i Moss kommune.

På spørsmålet: «Hva slags myndighet har du fått delegert» svarer 48,8 % av respondentene (83) at de kun har attestasjonsrett, 11,2 % (19) oppgir at de kun har anvisningsmyndighet, og 32,4 % (55) oppgir at de kan både attestere og anvise, mens 7,6 % (13) oppgir at de ikke har noen av overnevnte myndighet. Respondenter

som oppgir at de ikke har attestasjons og/eller anvisningsmyndighet har ikke besvart den videre spørreundersøkelsen. Fordeling av myndighet på rolle- og foretaksnivå er som følger:

- Kommunesjefnivå utgjør 4 respondenter i undersøkelsen. Av disse oppgir 3 at de kan både attestere og anvise, mens 1 opplyser kun og ha anvisningsmyndighet.
- Virksomhetsledernivå utgjør 29 respondenter. Av disse opplyser 1 kun å ha attestasjonsrett, 9 opplyser kun å ha

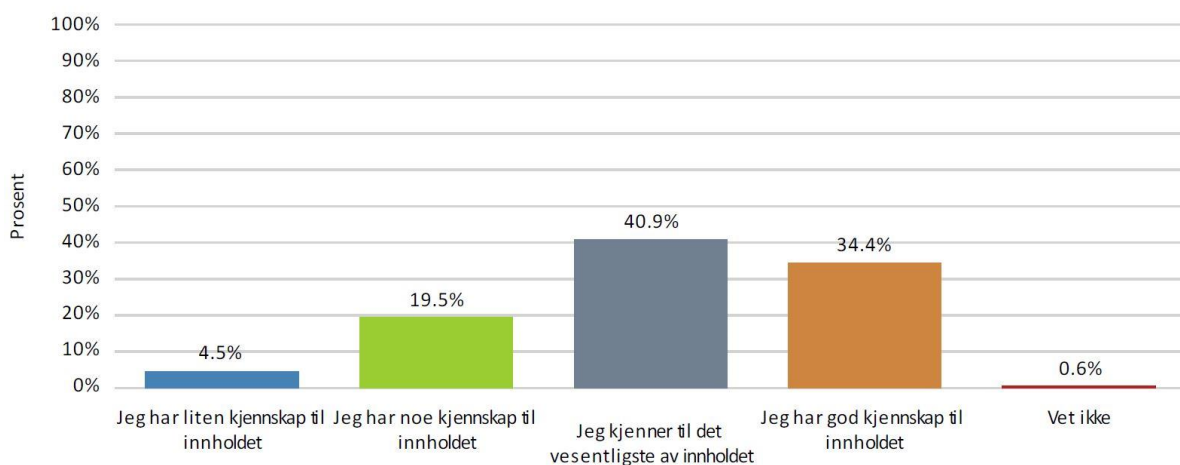
anvisningsmyndighet, mens 19 opplyser at de kan både attestere og anwise.

- Avdelingsledernivå utgjør 31 respondenter. Av disse opplyser 4 kun å ha attestasjonsrett, 2 opplyser kun å ha anvisningsmyndighet, 22 opplyser at de både kan attestere og anwise, mens 3 opplyser at de ikke har noen av myndighetene.
- Annen rolle utgjør 78 respondenter. Av disse opplyser 61 kun å ha attestasjonsrett, 5 opplyser kun å ha anvisningsmyndighet, 5 opplyser at de kan

attestere og anwise, mens 7 opplyser at de ikke har noen av myndighetene.

- Av de ansatte i Moss Drift og Anlegg opplyser 6 at de kun har attestasjonsrett, 2 opplyser at de kun har anvisningsmyndighet, mens 2 opplyser at de kan attestere og anwise.
- Av de ansatte i Moss kommunale eiendomsselskap opplyser 11 at de kun har attestasjonsrett, 4 opplyser at de kun har anvisningsmyndighet, mens 3 opplyser at de ikke har noen av myndighetene.

Figur 3: Kjennskap til innholdet i kommunens prosedyre for anvisning og attestasjon



Revisors merknad: N=154. Moss kommune=130, MDA=10, MKE=14.

Gjennomsnittskår utgjør 3,06, som tilnærmet representerer alternativet «kjenner til det vesentligste». Gjennomsnittskår for samme spørsmål i Sarpsborg kommune utgjorde 2,98. Prosentvis befinner hovedvekten av respondentene seg i den øvre delen av skalaen – 75,3 % (alternativ 3 og 4) mot 25 % (alternativ 1 og 2). Det er 0,6 %, eller 1 respondent, som har valgt alternativet «vet ikke». På rolle- og foretaksnivå har følgende antall personer valgt alternativene i den nedre delen av skalaen eller alternativet «vet ikke»:

- På virksomhetsledernivå har 1 respondent valgt alternativet «liten kjennskap», mens 3 har krysset av for alternativet «noe kjennskap».
- På avdelingsledernivå har 1 respondent valgt alternativet «liten kjennskap», 8 har valgt alternativet «noe kjennskap», mens 1 har krysset av for alternativet «vet ikke».

- Av respondentene i samlekategorien «annet» har 4 krysset av for alternativet «liten kjennskap», mens 14 oppgir å ha «noe kjennskap».
- Av de ansatte i MDA oppgir 1 respondent å ha «liten kjennskap», mens 2 respondenter har valgt alternativet «noe kjennskap».
- Av de ansatte i MKE oppgir 3 respondenter å ha «noe kjennskap».

Ifølge kommunen bør tilnærmet 100 % velge alternativ 3 eller 4. Alternativ 1 og 5 bør ikke være valgt, mens alternativ 2 kun bør generere noen få %. Ifølge Moss Drift og Anlegg bør tilnærmet alle ha valgt alternativ 3 eller 4. Moss kommunale eiendomsselskap oppgir at de ansatte i foretaket kun skal være kjent med foretakets egne prosedyrer på feltet. Svarene kan være påvirket av hvordan de har oppfattet spørsmålet.

Tabell 2: Generell kunnskap om arbeidsdeling knyttet til attestering og anvisning

Spørsmål	Ja	Nei	Vet ikke
1. Er det viktig at alle krav er attestert og anvist før utbetaling?	100 %	0 %	0 %
2. Er det viktig at attestasjon og anvisning gjøres av to ulike personer?	97,4 %	2,6 %	0 %
3. Kan en utbetaling attesteres og anvises av samme person?	8,4 %	87 %	4,5 %

Revisors merknad: N=154. Moss kommune=130, MDA=9, MKE=15.

Av tabell 2 fremkommer det at 4 respondenter mener at det ikke er viktig at attestasjon og anvisning gjøres av to ulike personer (3 av respondentene er ansatt i kommunen, mens 1 er ansatt MKE). 13 respondenter mener at en utbetaling kan attesteres og anvises av samme person (8 av respondentene er ansatt i kommunen, 2 er ansatt i MKE og 3 er ansatt i MDA). 7 respondenter (alle ansatt i kommunen) har

valgt alternativet «vet ikke» på spørsmålet om en utbetaling kan attesteres og anvises av samme person.

Ifølge kommunen og Moss Drift og Anlegg aksepteres det ikke at noen velger feil alternativ eller kategorien «vet ikke». Moss kommunale eiendomsselskap oppgir at ikke noe kan utbetales før det er attestert og anvist.

Tabell 3: Hva inngår i attestantens oppgaver?

Attestantens kontrolloppgaver	Alle	Virk.leder	Avd.leder	Annen	MDA	MKE
1. At kjøpet er foretatt i tråd med lov, forskrift og innkjøpsrutine	63,5 %	65 %	56 %	65,2 %	87,5 %	60 %
2. At mottatt vare/tjeneste er i henhold til bestilling	90,5 %	90 %	80 %	92,4 %	100 %	93 %
3. At faktura oppfyller formelle krav i henhold til bokføringsloven	38,7 %	50 %	24 %	30,3 %	75 %	66,7 %
4. At nødvendig underdokumentasjon følger fakturaen	75,2 %	75 %	44 %	83,3 %	87,5 %	93,3 %
5. At faktura er registrert/kontert riktig i økonomisystemet	74,5 %	85 %	64 %	74,2 %	87,5 %	80 %
6. Vet ikke	0,7 %	0,0 %	4,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %

Revisors merknad: N=137. Virksomhetsleder=20, avdelingsleder=25, Annen= 66, MDA=8, MKE=15.

Samtlige kontroller beskrevet i tabell 3 skal utføres av attestant. Dette fremgår også av kommunens prosedyre. Som tabellen viser er det ulikheter knyttet til hvilke kontroller respondentene mener attestanten skal gjennomføre.

Ingen har krysset av for samtlige kontrolloppgaver. Det er flest respondenter som har valgt kontroll nr. 2, 4 og 5. Disse kontrollene kan også betraktes som de viktigste, da det gjelder direkte kontroll av faktura opp mot leveranse og pris. 63,5 % av respondentene mener at attestant skal kontrollere at kjøpet er foretatt i tråd med lov, forskrift og innkjøpsrutine, mens 38,7 % mener at attestanten skal kontrollere at

faktura oppfyller formelle krav i henhold til bokføringsloven.

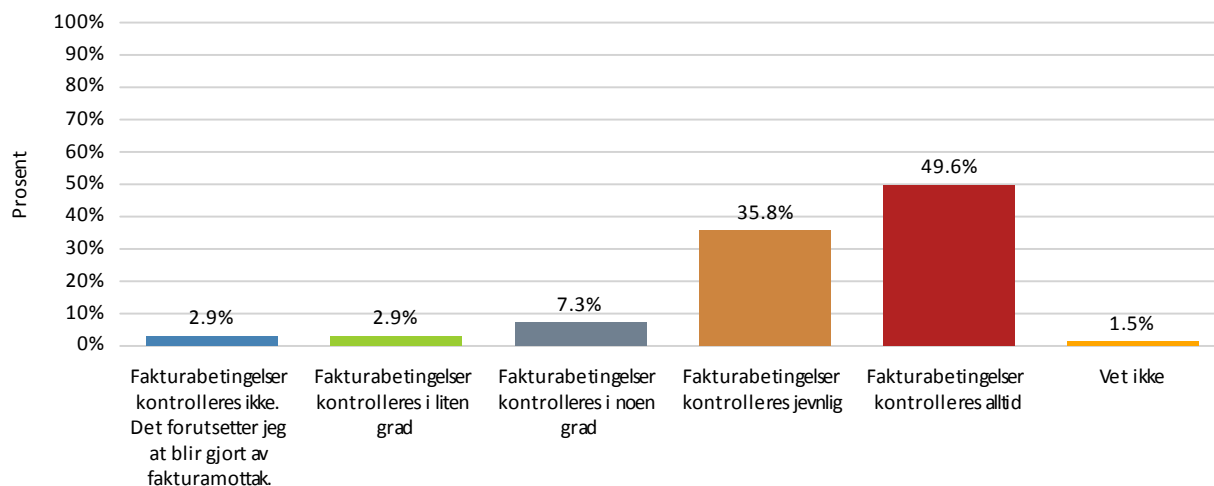
Svarene fordelt på rollenivå varierer noe sett i forhold til alle respondentene sett under ett, men variasjonene fremstår ikke som spesielt store. Unntaket er kontroll 3 og 4. Her fremgår det at avdelingsledernivået er noe mindre bevisst ansvaret knyttet til kontroll av bokføringslovens krav, samt at nødvendig underdokumentasjon følger fakturaen. MDA skiller seg ut i positiv retning på samtlige kontroller, dette gjør også MKE (sett bort i fra kontroll 1).

Spørreundersøkelsen inneholdt også et spørsmål om hvordan feilsendte fakturaer

skulle håndteres. Formålet med spørsmålet var å avdekke om man likevel anviste eller attesterte fakturaen. Dette alternativet ble

imidlertid ikke valgt av noen av respondentene.

Figur 4: I hvilken grad kontrollerer du fakturabetingelsene før du attesterer?



Revisors merknad: N=138. Moss kommune=115, MDA=8, MKE=15.

Gjennomsnittskår utgjør 4,3, som ligger mellom alternativet «jevnlig kontroll av fakturabetingelser» og «fakturabetingelser kontrolleres alltid». Gjennomsnittskår for samme spørsmål i Sarpsborg kommune utgjorde 4,17. 85,4 % av respondentene oppgir at de kontrollerer fakturabetingelsene «jevnlig» eller «alltid». Legger man til de som oppgir å kontrollere dette «i noen grad», så øker andelen til 92,7 %. 7,3 %, eller 10 respondenter, oppgir at de kontrollerer fakturaer i «liten grad», «aldri» eller «vet ikke». På «kommune-/ foretaksnivå» har følgende antall personer valgt alternativene i den nedre delen av skalaen eller alternativet «vet ikke»:

- I MDA har ingen respondenter valgt alternativene i den nedre delen av skalaen eller alternativet «vet ikke».
- I MKE har ingen respondenter valgt alternativene i den nedre delen av skalaen eller alternativet «vet ikke».
- I Moss kommune har 4 respondenter (3,5 %) valgt alternativet «fakturabetingelser kontrolleres ikke», 4 (3,5 %) har valgt

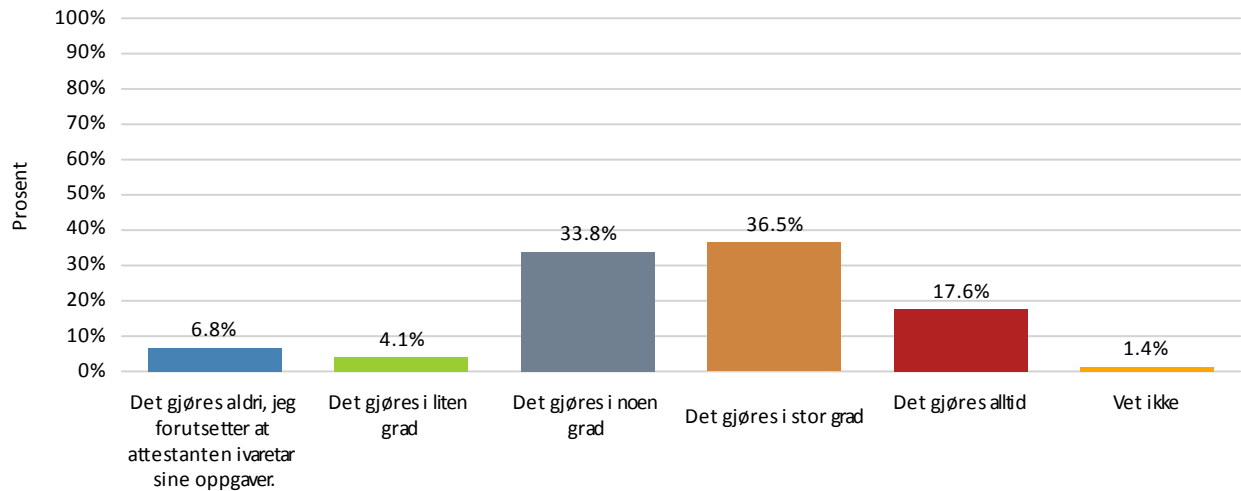
alternativet «i liten grad», mens 2 (1,8 %) har valgt «vet ikke».

Ifølge kommunen og Moss Drift og Anlegg bør de aller fleste ha valgt alternativ 4 eller 5, det er ikke akseptabelt at noen velger alternativ 1.

Spørreundersøkelsen inneholdt også spørsmålet: «Kan du anvise egne regninger, eksempelvis reiseregninger og utlegg?». 89,2 % (n=74) har svart «nei», mens 6 respondenter (8,1 %) har svart «ja» (2 virksomhetsledere, 1 avdelingsleder og 3 under «annet» kategorien), mens 2 (2,7 %) valgte alternativet «vet ikke» (1 avdelingsleder og 1 under «annet» kategorien).

Ifølge kommunen og Moss Drift og Anlegg er alternativ «ja» ikke akseptabelt på dette spørsmålet. Moss kommunale eiendomsselskap opplyser om at det ikke er anledning til å anvise egne regninger.

Figur 5: I hvilken grad kontrollerer du at attestanten har ivaretatt sine oppgaver ved attestasjonen?



Revisors merknad: N=74. Moss kommune=66, MDA=4, MKE=4.

Gjennomsnittskår utgjør 3,5, som ligger mellom alternativene «det gjøres i noen grad» og «det gjøres i stor grad». Gjennomsnittskår for samme spørsmål i Sarpsborg kommune utgjorde 3,81. 54,1 % av respondentene oppgir at de kontrollerer attestantens utførelse «i stor grad» eller «alltid». Legger man til de som oppgir å kontrollere dette «i noen grad», så øker andelen til 87,9 %. 12,3 % eller 9 respondenter, oppgir at de kontrollerer attestantens utførelse i «liten grad», «aldri» eller «vet ikke». På «kommune-/ foretaksnivå» har følgende antall personer valgt alternativene i den nedre delen av skalaen eller alternativet «vet ikke»:

- I MDA har 2 respondenter (25 %) valgt alternativet «aldri».
- I MKE har ingen respondenter valgt alternativene i den nedre delen av skalaen eller alternativet «vet ikke».
- I Moss kommune har 4 respondenter (6,1 %) valgt alternativet «aldri» (1 virksomhetsleder, 2 avdelingsledere og en under «annet» kategorien), 3 (4,5 %) har valgt alternativet «i liten grad» (1 avdelingsleder, 1 kommunalsjef og 1 under «annet» kategorien), mens 1 (1,5 %) har valgt «vet ikke» (1 avdelingsleder).

Ifølge kommunen og Moss Drift og Anlegg bør de aller fleste ha valgt alternativ 4 eller 5, alternativ 1 er ikke akseptabelt. Moss kommunale eiendomsselskap informerer om at alternativ 5 ikke er realistisk, på grunn av antallet fakturaer, alternativ 3 «det gjøres i noen grad» vil være det beste.

Spørreundersøkelsen inneholdt også spørsmålet: «Skal anviseren regelmessig undersøke om attestanten ivaretar sine oppgaver?». 83,8 % (n=74) av respondentene svarte bekreftende på dette. Samtidig var det 7 respondenter som mente at dette ikke var anviserens ansvar (6 ansatt i Moss kommune, hvorav 3 virksomhetsledere, 1 avdelingsleder, 2 under «annet» kategorien, mens 1 var ansatt i MDA), mens 5 (Samtlige avdelingsledere i Moss kommune) valgte alternativet «vet ikke».

Kommunens rammeavtaler og innkjøp i praksis – resultater fra spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen inneholdt også spørsmål knyttet til kjennskap og etterlevelse av kommunens innkjøpsrutine og rammeavtaler.

Resultat fra spørreundersøkelsen viser at 79,5 % av respondentene (124, N=154) oppgir at de

foretar innkjøp på grunnlag av rammeavtaler.

Tabell 4: Informasjon om rammeavtaler

	Enig	Litt enig	Litt uenig	Uenig	Vet ikke
Jeg synes kommunens rammeavtaler dekker mitt behov	51,6 %	35,2 %	9,0 %	2,5 %	1,6 %
Jeg mener at informasjon om kommuneovergripende rammeavtaler er tilstrekkelig tilgjengeliggjort	42,1 %	30,6 %	18,2 %	7,4 %	1,7 %
Jeg mener at informasjon om kommuneovergripende rammeavtaler er oppdatert	33,3 %	35,8 %	18,3 %	2,5 %	10,0 %
Jeg melder alltid nye behov til sentral innkjøpsfunksjon	25,0 %	31,9 %	19,0 %	16,4 %	7,8 %

Revisors merknad: Spørsmål 1= N 122. Spørsmål 2= N121. Spørsmål 3= N 120. Spørsmål 3= N 120. Spørsmål 4= N 116. 1=uenig, 2=litt uenig, 3=litt enig og 4=enig.

På spørsmålet om kommunens rammeavtaler dekker respondentens behov fremkommer det at 86,8 % enten er «enig» eller «litt enig» i påstanden. Gjennomsnittskår for påstanden utgjør 3,38.

Tilsvarende prosentandel knyttet til spørsmålet om rammeavtalene er tilstrekkelig tilgjengeliggjort utgjør 72,7 %. Gjennomsnittskår for påstanden utgjør 3,09.

På spørsmålet om kommunens rammeavtaler er tilstrekkelig oppdatert fremkommer det at 69,1 % enten er «enig» eller «litt enig». Gjennomsnittskår for påstanden utgjør 3,11.

På spørsmålet om respondenten alltid melder nye behov til sentral innkjøpsfunksjon fremkommer det at 56,9 % enten er «enig» eller «litt enig». Gjennomsnittskår utgjør 2,71.

Tabell 5: Etterlevelse av rammeavtaler

	Enig	Litt enig	Litt uenig	Uenig
Jeg passer alltid på å etterleve rammeavtalene etter beste evne	88,7 %	11,3 %	0 %	0 %
Jeg forsøker å slå rammeavtalen prismessig ved å henvende meg til andre leverandører	4,4 %	8,0 %	19,5 %	68,1 %

Revisors merknad: Spørsmål 1= N 124. Spørsmål 2= N 113. 1=uenig, 2=litt uenig, 3=litt enig og 4=enig.

På spørsmålet om respondenten alltid passer på å etterleve rammeavtalene etter beste evne har 88,7 % besvart med «enig», mens 11,3 % har svart med «litt enig». Ingen har valgt alternativene «uenig» eller «litt uenig».

Revisjonen gjennomførte en forvaltningsrevisjon av kommunens kjøp av konsulenttenester i 2011/2012. Også da ble det benyttet spørreundersøkelse og noen av spørsmålene angikk rammeavtaler generelt. Den gang oppga ca. 7 % at de var uenig i denne påstanden.

På spørsmålet om respondenten forsøker å oppnå bedre priser ved å henvende seg til andre leverandører fremkommer det at 12,4 % enten er «enig» eller «litt enig» i påstanden. Ifølge kommunen og Moss Drift og Anlegg bør ingen besvare denne påstanden med «litt enig» eller «enig». Moss kommunale eiendomsselskap opplyser at alle bør besvare spørsmålet med «uenig».

I spørreundersøkelsen i forbindelse med forvaltningsrevisjon i 2011/2012 oppga ca. 10 % at de var enig i påstanden.

Tabell 6: Kjennskap til anskaffelsesregelverket og kommunens innkjøpsrutine

	Enig	Litt enig	Litt uenig	Uenig
Jeg har god kjennskap til kommunens innkjøpsrutine	40,3 %	50,8 %	7,3 %	1,6 %
Jeg har god kjennskap til anskaffelsesregelverket	21,0 %	52,9 %	16,8 %	9,2 %

Revisors merknad: Spørsmål 1= N 124. Spørsmål 2= N 119. 1=uenig, 2=litt uenig, 3=litt enig og 4=enig.

På påstanden om respondenten har god kjennskap til kommunens innkjøpsrutine fremkommer det at 91,1 % enten er «enig» eller «litt enig». Gjennomsnittskår utgjør 3,3.

dette avhenger også av respondentenes forståelse av spørsmålet, da foretakets ansatte kun bør ha kjennskap til foretakets interne rutiner på området.

Ifølge kommunen og Moss Drift og Anlegg bør de fleste i administrasjonen ha god kjennskap til kommunens innkjøpsrutine. Moss kommunale eiendomsselskap opplyser om at spørsmålet bør besvares med «enig». Men

På påstanden om respondenten har god kjennskap til anskaffelsesregelverket fremkommer det at 73,9 % enten er «enig» eller «litt enig». Gjennomsnittskår utgjør 2,86.

Tabell 7: Etterlevelse av kommunens innkjøpsreglement og kontroll av innkjøp

	Enig	Litt enig	Litt uenig	Uenig	Vet ikke
Jeg følger alltid kommunens innkjøpsrutine	77,2 %	20,3 %	0,0 %	0,8 %	1,6 %
Jeg mener at kommunens innkjøpsrutine dekker mitt behov i innkjøpsprosessen	39,3 %	42,6 %	13,1 %	2,5 %	2,5 %
Min leder kontrollerer de innkjøp jeg foretar meg	57,9 %	22,3 %	7,4 %	9,1 %	3,3 %
Alle innkjøp kontrolleres i etterkant	62,2 %	21,0 %	3,4 %	6,7 %	6,7 %

Revisors merknad: Spørsmål 1= N 123. Spørsmål 2= N 122. Spørsmål 3= N 121. Spørsmål 3= N 119. Spørsmål 4= N 116. 1=uenig, 2=litt uenig, 3=litt enig og 4=enig.

På påstanden om respondenten alltid følger kommunens innkjøpsrutine fremkommer det at 97,5 % enten er «enig» eller «litt enig». Gjennomsnittskår utgjør 3,77.

80,2 % enten er «enig» eller «litt enig» i påstanden. Gjennomsnittskår utgjør 3,49.

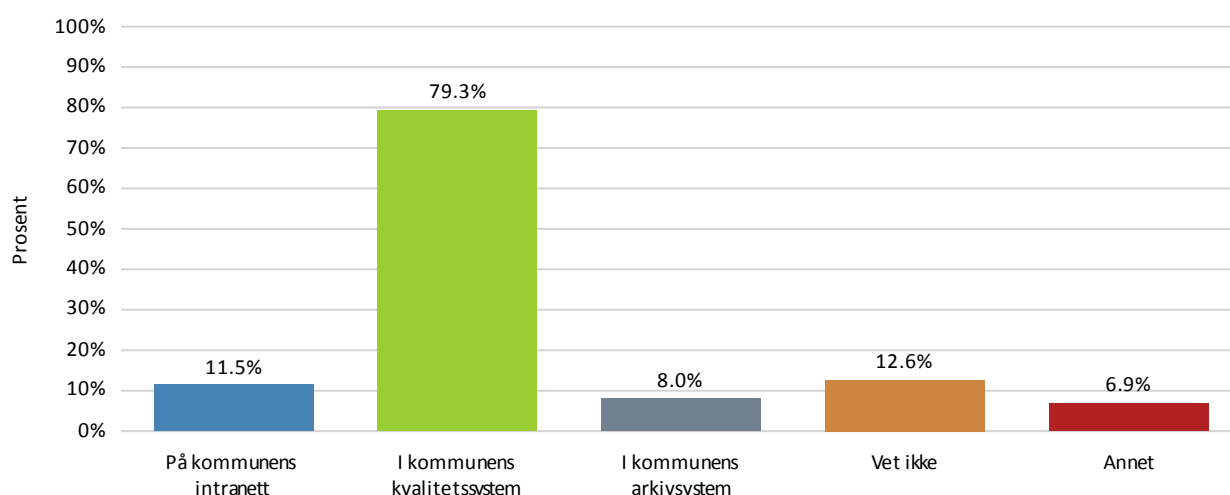
For påstanden om respondenten mener at kommunens innkjøpsrutine dekker sitt behov i innkjøpsprosessen fremkommer det at 81,9 % enten er «enig» eller «litt enig». Gjennomsnittskår utgjør 3,3.

For påstanden om at alle innkjøp kontrolleres i ettertid fremkommer det at 83,2 % enten er «enig» eller «uenig» i dette. Gjennomsnittskår utgjør 3,49.

På påstanden om leder kontrollerer respondentens innkjøp fremkommer det at

87 respondenter (69,6 %) av samtlige respondenter (125) opplyser at de foretar innkjøp på rammeavtaler som ikke ligger i ehandelssystemet, mens 38 respondenter (30,4 %) opplyser at de ikke foretar slike innkjøp.

Figur 6: Hvor finner du kommunens rammeavtaler med prisbetingelser?

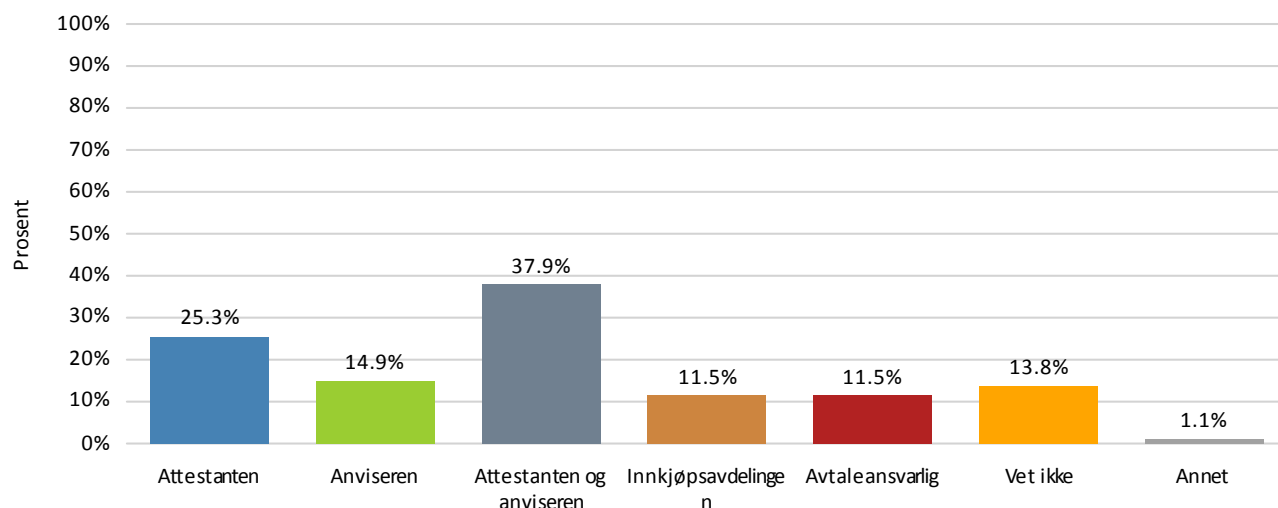


Revisors merknad: N=87. Moss kommune=80, MDA=5, MKE=2. Svarprosenten på spørsmålet overskrider 100 %, grunnen til dette er at det er mulig å krysse av for flere alternativer.

Som det fremkommer av figur 18 har 69 respondenter (79,3 %) besvart at kommunens rammeavtaler med prisbetingelser finnes i kommunens kvalitetssystem, mens 10 respondenter (11,5 %) har svart at de finnes på kommunens intranett.

Ifølge kommunens innkjøpsrutine ligger rammeavtalene tilgjengelig på kommunens intranett og i kommunens kvalitetssystem.

Figur 7: Hvem har ansvar for å kontrollere at fakturert pris er i tråd med rammeavtalen?



Revisors merknad: N=87. Moss kommune=80, MDA=5, MKE=2. Svarprosenten på spørsmålet overskrider 100 %, grunnen til dette er at det er mulig å krysse av for flere alternativer.

Som det fremkommer av figur 19 har 22 respondenter (25,3 %) oppgitt attestant, 13 respondenter (14,9 %) har oppgitt anviseren, 33 respondenter (37,9 %) har oppgitt attestant og anviser, 10 respondenter (11,5 %)

har oppgitt innkjøpsavdelingen, 10 respondenter (11,5 %) har oppgitt avtaleansvarlig, 12 respondenter (13,8 %) har oppgitt «vet ikke», mens 1 respondert (1,1 %) har oppgitt «annet» kategorien.

På spørsmålet: «Kontrollerer du at fakturert pris er i tråd med rammeavtalen» opplyser 50 respondenter (57,5 %) av samtlige respondenter (87) at de kontrollerer at fakturert pris er i tråd med rammeavtalen. 37 respondenter (43,5 %) oppgir at de ikke gjennomfører en slik kontroll. 16 respondenter (32 %) av de som kontrollerer fakturert pris opp mot rammeavtalen opplyser at de har avdekket avvik mellom fakturert pris og rammeavtalen. 81,3 % (13) av de som har oppdaget avvik opplyser at de ved avvik har tatt kontakt med leverandøren, 25 % (4) har gitt beskjed til innkjøpsavdelingen, 12,5 % (2) har gitt beskjed til avtaleansvarlig, mens 6,3 % (1) oppgir kategorien «annet». Ingen av respondentene oppgir alternativene «Jeg har meldt avvik i kommunens avvikssystem» eller «Ingenting – jeg har attestert/anvist fakturaen».

3.3 Vurderinger

Som det fremkommer av revisjonskriteriene i kapittel 3 skal tilfredsstillende oppfølging av rammeavtaler og leverandører sikres gjennom etablering av rutiner for oppfølging av leverandører, fakturakontroll, registrering og håndtering av avvik, samt kontroll av etterlevelse.

Moss kommune, MDA og MKEiendom har etablert flere dokumenter, som samlet sett skal bidra til tilfredsstillende oppfølging av rammeavtaler, samt sikre en effektiv og god fakturakontroll. Viktige dokumenter i Moss kommune er blant annet «Reglement for delegering av myndighet fra rådmannen», «Innkjøpsrutine» og prosedyre for «Attestasjon og anvisning». «Innkjøpsrutine» og prosedyre for «Attestasjon og anvisning» er også gjeldende for MDA. MKEiendom har utarbeidet egne rutiner for innkjøp, attestasjon og anvisning og oppfølging av lokale rammeavtaler. Rutinene slik de er utformet bidrar, etter revisjonens vurdering, til å sikre fakturakontroll og oppfølging av rammeavtaler. Det fremkommer av fakta at MKEiendom, i større grad enn kommunen, har utarbeidet prosedyrer for hvordan

rammeavtaler og rammeavtaleleverandører skal følges opp.

Det fremkommer av fakta at kommunen, på revisjonens tidspunkt, ikke har utarbeidet egne prosedyrer for oppfølging av rammeavtaler og rammeavtaleleverandører. Rammeavtaleleverandører følges opp blant annet gjennom statusmøter, men dette er ikke satt i system. Kommunen arbeider p.t. med utarbeidelse av en innkjøpshåndbok, denne vil blant annet inneholde prosedyrer for oppfølging av rammeavtaler. Kommunen arbeider også med en anskaffelsesstrategi for perioden 2016-2019. Et av satsningsområdene i strategien vil være kontraktsoppfølging og internkontroll. Strategien vil også være gjeldende for foretakene. Ifølge kommunen vil dette i større grad enn tidligere, sikre en mer systematisk leverandør- og kontraktsoppfølging. Revisjonen stiller seg positiv til dette forbedringsarbeidet, og mener det vil være med på å skape en felles praksis for kommunen og foretakene på området.

Kommunen har utarbeidet prosedyre for elektronisk avviksmelding- og behandling. Det elektroniske kvalitetssystemet har derimot ikke blitt benyttet til melding av avvik på innkjøpsområdet, dette er gjeldende både for kommunen og foretakene. Revisjonen vurderer det dit hen at avviksmelding og –behandling i kvalitetssystemet vil kunne virke positivt inn på kommunens innkjøpsarbeid, samt oppfølging av rammeavtalene. Avviksbehandlingen vil da i større grad bli satt i et system, og oversikten over eventuelle avvik vil kunne bli bedre.

Ved å etablere en systematisk leverandør- og kontraktsoppfølging (gitt at aktiviteter dokumenteres), samt ved å bruke avvikssystemet for ulike former for avvik knyttet til kommunens leverandører, vil kommunen kunne dokumentere styrker og svakheter ved ulike leverandører. Dette er naturligvis viktig der man skal vurdere om en avtale skal prolongeres i tråd med inngått avtale, men slik dokumentasjon er desto viktigere dersom kommunen kommer i en situasjon der den finner å måtte avslutte en kontrakt før avtaletiden er utløpt. Tilsvarende

spiller slik dokumentasjon en viktig rolle der man ønsker å avvise en leverandør på grunn av tidligere erfaringer. Kan kommunen ikke dokumentere sine erfaringer, har kommunen heller ikke saklig grunn for å ekskludere leverandøren fra konkurransen.

Skal prosedyrer fungere etter sin hensikt, må de være kjent for de som omfattes. I denne revisjonen har vi benyttet spørreundersøkelse rettet mot alle i kommunen, MDA og MKEiendom som har fått delegert anvisnings- og/ eller attestasjonsmyndighet, for å undersøke nettopp dette.

Revisjonen vil innledningsvis bemerke at 26 av totalt 266 ansatte som stod oppført på kommunens liste over ansatte med attestasjons- og/eller anvisningsmyndighet opplyser å ikke inneha noen av disse myndighetene. 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 eller gjennomsnittskår som vil være gode eller dårlige for spørreundersøkelsens ulike spørsmål/påstander. Dette gjelder særlig i dette tilfellet, hvor resultatene jevnt over er gode totalt sett. Vi har likevel forsøkt å knytte noen bemerkninger til resultatene. På noen av spørsmålene/påstandene er revisjonens vurderinger til dels basert på kommunens eller foretakenes egen oppfatning av hva som er et godt resultat.

Spørsmålet om kjennskap til innholdet i kommunens prosedyre for anvisning og attestasjon oppnår en gjennomsnittskår på 3,06, som tilnærmet representerer «kjennskap til det vesentligste» (figur 3). 116 av 154 respondenter svarer tilfredsstillende på spørsmålet, jfr. kommunens og MDAs oppfatning. Det er et mindre antall som oppgir å ha liten kjennskap til prosedyren (7) eller ikke vet om de har kjennskap til prosedyren (1). Dette er i utgangspunktet ikke tilfredsstillende, ideelt sett burde disse alternativene ikke blitt valgt.

Revisjonen ønsker også å trekke frem et annet spørsmål i undersøkelsen, som gjaldt viktigheten av dualkontroll (tabell 2). Svarene er generelt tilfredsstillende, men revisjonen bemerker at 2,6 % eller 4 respondenter har valgt alternativet «nei» på spørsmålet om det er viktig at attestasjon og anvisning gjøres av to ulike personer. 8,4 % eller 13 respondenter mener at en utbetaling kan attesteres og anvises av samme person. 8,6 % eller 6 respondenter mener også at de kan anvisne egne regninger, 2 er virksomhetsledere, mens 1 er avdelingsleder. Ifølge kommunen og MDA er dette svaralternativet ikke akseptabelt.

Tabell 3 viser hvor detaljert kunnskap man har til de oppgaver som attestanten skal utføre. Det varierer litt med henblikk på hvilke oppgaver man mener inngår, men resultatene sett under ett fremstår som tilfredsstillende. Særlig kontroller som relaterer seg til pris og leveranse oppnår gode skår. Dette sammenfaller godt med funnene som fremgår av figur 4, omtalt nedenfor. Det er også tilfredsstillende at ingen opplyser å attestere eller anvisne fakturaer som er feilsendt.

Et sentralt spørsmål i undersøkelsen handlet om i hvilken grad respondenten kontrollerte fakturabetingelsene før attestasjon (figur 4). Her utgjorde gjennomsnittskår 4,3, som ligger mellom alternativene «jevnlign kontroll av fakturabetingelser» og «fakturabetingelser kontrolleres alltid». Ifølge kommunen og MDA bør de aller fleste ha valgt alternativ 4 «jevnlign» eller alternativ 5 «alltid», det er ikke akseptabelt at noen velger alternativ 1 «kontrolleres ikke». 85,4 % av respondentene valgte alternativene som inngår i kommunens og MDAs «bør» kategori. Etter revisjonens vurdering er dette tilfredsstillende. Det er likevel verdt å bemerke at 3,5 % (4) av respondentene fra kommunen har valgt alternativ 1 «fakturabetingelser kontrolleres ikke», mens 3,5 % (4) har valgt alternativ 2 «fakturabetingelser kontrolleres i liten grad».

Et siste spørsmål som revisjonen ønsker å trekke frem vedrørende prosedyren om attestasjon og anvisning, omhandlet i hvilken grad respondenten kontrollerte at attestanten hadde ivaretatt sine oppgaver ved attestasjon

(figur 5). Spørsmålet handler med andre ord delvis om anviserens rolle, men også anvisning og attestasjon i et videre internkontrollperspektiv – nærmere bestemt oppfølging av etablerte internkontrolltiltak. Her utgjorde gjennomsnittskår 3,5, som ligger midt mellom alternativene «det gjøres i noe grad» og «det gjøres i stor grad».

Ifølge kommunen og MDA bør de aller fleste ha valgt alternativ 4 «i stor grad» eller 5 «alltid», alternativ 1 «aldri» er ikke akseptabelt. Moss kommunale eiendomsselskap informerer om at alternativ 3 «i noe grad» vil være godt nok. Det er viktig å være oppmerksom på at anviseren til en viss grad må ha tillit til at attestanten utfører sin oppgave samvittighetsfullt, og at anviserens rolle i så måte først og fremst er å foreta stikkprøver for å forsikre seg om at internkontrolltiltaket fungerer tilfredsstillende. Arbeidsdelingen som prosedyren legger opp til, forutsetter ikke at anviseren skal foreta de samme kontrollene som attestanten. 54,1 % av respondentene har valgt alternativene som inngår i kommunens og MDAs «bør» kategori. 12,3 % eller 9 respondenter oppgir at de kontrollerer attestantens utførelse i «liten grad», «aldri» eller «vet ikke». Etter revisjonens oppfatning burde et vesentlig flertall av respondentene valgt alternativene som inngår i kommunens «bør» kategori, og vi oppfatter ikke 54,1 % som tilstrekkelig i så måte. På spørsmål om anviseren regelmessig skal undersøke om attestanten ivaretar sine oppgaver svarte 9,5 % eller 7 respondenter at dette ikke er anviserens ansvar, mens 6,8 % eller 5 respondenter besvarte spørsmålet med «vet ikke». Etter revisjonens vurderinger underbygger dette resultatet fra forrige spørsmål, noe som kan tyde på at flere av respondentene ikke i tilstrekkelig grad kjenner til sitt ansvar som anviser.

Spørreundersøkelsen inneholdt også spørsmål rettet inn mot kjennskap til og oppfølging av kommunens rammeavtaler.

Tabell 4 omhandler informasjon om rammeavtaler. På påstanden «Jeg synes de kommuneovergripende rammeavtalene i stor

grad dekker mitt behov» besvarer 86,8 % av respondentene med alternativ 3 «litt enig» eller alternativ 4 «enig». På påstanden «Jeg mener informasjon om kommuneovergripende rammeavtaler er tilstrekkelig tilgjengeliggjort» besvarer 72,7 % av respondentene med alternativ 3 «litt enig» eller alternativ 4 «enig». 69,1 % er «litt enig» eller «enig» i at de kommuneovergripende rammeavtalene er oppdaterte. Påstanden «Jeg melder alltid nye behov til sentral innkjøpsfunksjon» oppnår dårligst skår av de 4 påstandene, med gjennomsnittskår på 2,71. 40,2 % av respondentene besvarer med alternativ 1, 2 eller «vet ikke», mens 56,9 % av respondentene besvarer med alternativ 3 eller 4. Ifølge kommunens innkjøpsrutine består en vesentlig del av innkjøpsarbeidet å sikre kvalitet og pålitelighet på leveransen. En slik evaluering bør skje med klare tilbakemeldinger til de som har fremforhandlet innkjøpsavtalene. Ifølge revisjonens vurdering vil det også være viktig at nye behov kommuniseres til innkjøpsavdelingen eller innkjøpsansvarlig. Slik vil det være mulig å utarbeide og videreutvikle hensiktsmessige rammeavtaler for kommunen. Gjennomsnittskår på dette spørsmålet oppleves av den grunn som noe lavt, og flere av respondentene burde, etter revisjonens vurdering, ha sagt seg enige i påstanden.

Tabell 5 handler om etterlevelse av rammeavtaler. På påstanden «Jeg passer alltid på å etterleve rammeavtalen etter beste evne» besvarer samtlige respondenter med alternativ 3 «litt enig» (11,3 %) eller alternativ 4 «enig» (88,7 %). Dette må kunne sies å være et tilfredsstillende resultat. På påstanden om respondenten forsøkte å slå rammeavtalen prismessig ved å henvende seg til andre leverandører svarer 8,0 % eller 9 respondenter at de er «litt enig», mens 4,4 % eller 5 respondenter svarer at de er «enig» i påstanden. Ifølge kommunen og MDA bør ingen besvare spørsmålet med «litt enig» eller «enig», mens MKEiendom informerer om at alle bør besvare påstanden med «uenig». Selv om andelen som besvarer påstanden med «litt enig» eller «enig» ikke kan sies å være stor, 12,4 %, vil det fortsatt være rom for

forbedring på dette punktet. Det fremkommer også av kommunens innkjøpsrutine at: *«Dersom kommunen har inngått rammeavtale om varen/tjenesten det er behov for, så skal rammeavtalen benyttes(...)Om den enkelte virksomhet er kjent med at andre leverandører kan gi et bedre tilbud (lavere pris, høyere kvalitet) enn inngåtte rammeavtale tilsier, må innkjøpsleder orienteres om dette».* Revisjonen bemerker imidlertid at resultatene er bedre i 2015 enn hva tilfellet var i 2011/2012.

Tabell 6 handler om kjennskap til anskaffelsesregelverket og kommunens innkjøpsreglement. Gjennomsnittskåren for spørsmålet omhandlende kjennskap til kommunens innkjøpsrutine er på 3,3, og det er 91,1 % som har besvart spørsmålet med alternativ 3 «litt enig» eller alternativ 4 «enig». Revisjonen mener dette er tilfredsstillende. Resultatet må også tolkes i lys av at det ikke er alle med anvisning og attestasjon som faktisk gjennomfører anskaffelser. De fleste forholder seg til allerede inngåtte rammeavtaler, og da spiller innkjøpsrutinen mindre betydning. Gjennomsnittskåren for spørsmålet som omhandler kjennskap til anskaffelsesregelverket er på 2,86. 73,9 % har besvart påstanden med alternativ 3 «litt enig» eller alternativ 4 «enig». Revisjonen mener også at dette er tilfredsstillende. Anskaffelsesregelverket er komplisert, og for mange vil det være tilstrekkelig at man kjenner hovedtrekkene i regelverket.

Tabell 7 handler om etterlevelse av kommunens innkjøpsreglement og kontroll av innkjøp. Påstandene: «Jeg følger alltid kommunens innkjøpsrutine» og «Jeg mener at kommunens innkjøpsrutine dekker mitt behov i innkjøpsprosessen» har begge gode gjennomsnittskår, med henholdsvis 3,77 og 3,22. Revisjonen mener resultatet på begge påstandene er tilfredsstillende.

Påstandene «Min leder kontrollerer de kjøp jeg foretar meg» og «Alle kjøp kontrolleres i etterkant» oppnår også gode gjennomsnittskår, med henholdsvis 3,33 og 3,49. Det må likevel påpekes at 19,8 % bevarer

den første påstanden med «uenig», «litt uenig» eller «vet ikke». For den andre påstanden utgjør denne prosenten 16,8.

4 FAKTURAKONTROLL

4.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene baserer seg på kommunens og foretakenes etablerte rutiner på området:

- Attestasjon og anvisning
- Innkjøp
- Oppfølging av rammeavtaler/leverandører

Som er utledet i kapittel 3, samt informasjon fra følgende rammeavtaler:

- Installatøren AS
- Brødrene Dahl AS
- Staples Norway AS
- Lyreco AS

Bokføringsforskriften bestemmer sammen med bokføringsloven hvilke regler som gjelder for alle bokføringspliktige. Ved salg av varer skal faktura utstedes snarest mulig og senest innen 30 dager etter levering (jfr. bokføringsloven § 5-2-2). Det er tilsvarende frist ved salg av tjenester, men det er presiseringer på enkelte områder. Salgsdokumentet skal hvis mulig utstedes innenfor det kalenderår som levering finner sted (bokføringsforskriften § 5-2-5). For tjenester som leveres med forhåndsavtalt pris (f.eks. budtjenester, revisjonstjenester, byggetjenester mv.) kan fakturering skje etter avtale, kontrakt mv. mellom partene (jfr. bokføringsforskriften § 5-2-6).

Det er bestemte krav til innholdet i salgsdokumentet (jfr. bokføringsforskriften § 5-1) til bl.a.:

- Ytelses art og omfang (dvs. solgte varer og antall enheter, utførte tjenester og antall timer mv)
- Leveringstidspunktet
- Leveringsstedet

4.2 Fakta

Leverandørstatistikk

Følgende leverandører ble valgt ut til kontroll:

4.2.1 Moss kommune

- Lyreco AS - rammeavtale om levering av kontorrekvisita
- Staples Norway AS – rammeavtale om levering av kopipapir

Avtalene gjelder også for foretakene. Det er ikke inngått avtale med flere leverandører.

4.2.2 MKEiendom

- Installatøren AS – rammeavtale om leveranse av elektrikerarbeider. Avtalen dekker også kjøp av materialer gjennom leverandørens grossist til rabatterte priser.

Kommunen er ikke omfattet av avtalen. Det er også inngått avtale med to andre leverandører etter fossefallprinsippet.⁹

4.2.3 MDA

- Brødrene Dahl AS – rammeavtale om leveranse av VA- og VVS-artikler

Kommunen er ikke omfattet av avtalen. Det er ikke inngått avtale med flere leverandører.

⁹ Fossefallprinsippet innebærer at det er inngått rammeavtale med flere leverandører med prioritert rekkefølge. Leverandøren som er prioritert som nr. 1 skal velges først. Dersom leverandør nr. 1 ikke kan levere, går bestilling til leverandør nr. 2. Installatøren AS var vinner av konkurransen og er således leverandør nr. 1.

Tabell 4: Statistikk for utvalgte leverandører 2014 (eksl. mva.)

	Moss kommune		MKEiendom KF		MDA KF		Totalt fakturert
	Fakturert	Ant. fakt.	Fakturert	Ant. fakt.	Fakturert	Ant. fakt.	
Lyreco AS	687 361,21	499	25 285,21	4	46 080,12	23	758 726,54
Staples Norway AS	315 479,70	239	-	0	3 737,50	1	319 217,20
Installatøren AS	226 496,52	52	2 801 387,57	523	8 848,80	2	3 036 732,89
Brødrene Dahl AS	-	0	40 101,80	39	1 638 591,46	920	1 678 693,26

Fakturagjennomgang

4.2.4 Lyreco AS

Avtalen gjelder levering av kontorrekvisita og ble inngått i 2011 og gjaldt for perioden 1.9.11-31.8.13 med mulighet for forlengelse 1 + 1 år. Kommunen forlenget avtalen slik at den var gyldig til og med 31.8.15. I konkurransegrunnlaget fremkom det et utvalg av produkter som det skulle gis tilbud på. Det er ikke gitt en generell rabatt på øvrig sortement.

Avtalte priser skulle holdes faste i 12 måneder, deretter årlig prisjustering. Prisreguleringer skal formidles og godkjennes av kommunen før de trer i kraft, og skal ikke overstige endringen i konsumprisindeksen. Kommunen foretar ikke rutinemessige kontroller for å sikre at faktiske prisendringer er i tråd med godtatt prisendring.

Bestilling/avrop gjøres gjennom e-handel eller nettbutikk gjennom egen personlig brukerident. E-handelsystemet er integrert med fakturasystemet. Dette skal sikre at fakturerte priser er i tråd med bestilt pris. Bestilling gjennom nettbutikk faktureres gjennom elektronisk faktura. Det foretas ingen detaljert kontroll av priser i forbindelse med godkjenning av fakturaer, men dersom det oppdages åpenbare feil kontakter den enkelte innkjøpsenheten. Innkjøpsenheten varsler deretter leverandør med anmodning om å rette opp.

Fakturakontrollen omfattet 30 fakturaer til Moss kommune, 4 fakturaer til MKEiendom og 6 fakturaer til MDA. Det viste seg å være vanskelig å få kontrollert om det var fakturert med korrekte priser. Dette skyldes at prisfilene som ligger i e-handelssystemet og nettbutikken slettes når nye priser legges inn.

Innkjøpsmedarbeider i Moss kommune tok kontakt med leverandøren og fikk oversendt en prisliste pr. 31.12.14. Denne omfattet imidlertid bare et utvalg av sortimentet, såkalt «core» produkter. Ut fra denne prislisten fikk revisjonen kontrollert hele eller deler av totalt 16 av 40 fakturaer. Dette omfattet 25 varenumre. Det ble avdekket en faktura hvor fakturert pris var høyere enn prislisten. Feilen utgjorde kr 247,68.

For å kontrollere at prisene i 2014 var i tråd med inngått avtale i 2011 valgte revisjonen ut 10 produkter fra avtalen og fulgte disse gjennom dokumenterte årlige prisjusteringer frem til 2014. Kontrollen viste kun avrundingsavvik.

Revisjonens gjennomgang avdekket at 6 av 40 fakturaer gjaldt innkjøp av produkter hvor kommunen har rammeavtale med annen leverandør. Innkjøpene gjelder i hovedsak kaffe og te, men også i ett tilfelle kopipapir. Kaffe og te burde vært kjøpt gjennom rammeavtalen med Asko mens Staples Norway AS skulle vært brukt ved kjøp av kopipapir.

Fakturaene var tilfredsstillende spesifisert og viste bestillers navn. Fakturaene henviste imidlertid ikke til rammeavtalen.

4.2.5 Staples Norway AS

Avtalen gjelder levering av kopipapir og ble inngått i 2011 og gjaldt for perioden 1.9.11-31.8.13 med mulighet for forlengelse 1 + 1 år. Kommunen forlenget avtalen slik at den var gyldig til og med 31.8.15. I konkurransegrunnlaget fremkom det et utvalg av produkter som det skulle gis tilbud på. Det er også gitt rabatt på øvrig sortement.

Avtalte priser skulle holdes faste i 12 måneder. Deretter er det gitt anledning til prisendringer som skyldes endring i valutakurser og endringer i offentlige avgifter, toll o.l. Generell prisendring kan deretter skje en gang pr. år.

Tilsvarende rutiner som ved bestilling/avrop på avtalen med Lyreco, jf. avsnitt 2 og 3 i forrige punkt.

Fakturakontrollen omfattet 30 fakturaer til Moss kommune og 1 faktura til MDA. Det viste seg vanskelig å få kontrollert om det var fakturert med korrekte priser. Dette skyldes at prisfilene som ligger i e-handelssystemet og nettbutikken slettes når nye priser legges inn. Den eldste prisfilen som medarbeider i innkjøpsavdelingen klarte å fremskaffe var fra oktober 2014 og ga da prisene etter prisjustering 1. september 2014. Prisfilen omfatter kun priser på kopipapir. Av utvalget på de 31 fakturaene hadde 8 fakturadato etter 1. september. Disse ble kontrollert mot prisfilen. Det ble ikke avdekket avvik. Revisjonen kontrollerte også at prisene på kopipapir på de øvrige fakturaene med fakturadato før 1. september var lavere enn prislisten som gjaldt fra 1. september.

Revisjonens gjennomgang avdekket at 15 av de 31 utvalgte fakturaene gjaldt innkjøp av andre produkter enn kopipapir. Det var i første rekke kontorrekvisita og kaffe/te som ble innkjøpt. Leverandørstatistikken viser videre at det ikke er noen fakturaer til MKEiendom og kun 1 faktura til MDA.

Fakturaene var tilfredsstillende spesifisert og viste bestillers navn. Fakturaene henviste imidlertid ikke til rammeavtalen.

Kommunen kunne ikke fremskaffe dokumentasjon for de årlige prisendringene knyttet til avtalen. Dette medførte at revisor ikke kunne foreta kontroll ved å følge enkelte produkter fra kontraktsinngåelsen frem til kontrolltidspunktet for å kontrollere at nåværende pris var i tråd med avtalen og påfølgende prisendringer. I etterkant av revisjonens forespørsel, har kommunen selv satt opp en oversikt som viser utviklingen for 3

produkter ved å sjekke fakturert pris i de ulike årene. Denne viser en prisøkning på hhv. 23,33 %, 14,40 % og 14,22 % i løpet av kontraktsperioden.

4.2.6 Installatøren AS

Avtalen gjelder levering av elektrikerarbeider. Kontraksperioden løper fra 1.1.14 og i 2 år, med mulighet for opsjon på 1 + 1 år. Dette er en avtale mellom MKEiendom og leverandøren og gjelder ikke for kommunen som helhet. Avtalen er inngått etter fossefallprinsippet hvor da Installatøren AS er førstevalget. For anskaffelser med en estimert verdi over kr 100 000 ekskl. mva., skal det i utgangspunktet bli avholdt alminnelig konkurranse. Fakturakontrollen omfattet ikke en gjennomgang av om dette var blitt gjort i 2014, men det var ingen enkeltfakturaer over kr 100 000.

Avtalte priser skulle holdes faste i 12 måneder fra 1.1.14. Deretter kan det foretas årlig indeksregulering. Prisendringer skal meddeles og godkjennes av MKEiendom før de trer i kraft. Avtalen omfatter også kjøp av materialer gjennom leverandørens grossist Ahlsell AS. Det skal gis 36 % rabatt i forhold til prisene i prislisten. Vår kontroll avdekket at prisene ble endret ca. 1.4.14. Frem til dette var det prislisten for 2013 som ble brukt. Det kan stilles spørsmål om prisjustering i år 1 er i tråd med avtalen. MKEiendom har ikke kunnet fremskaffe dokumentasjon knyttet til prisendringen.

Foretaket foretar ikke rutinemessige kontroller for å sikre at prisendringene er i tråd med varsel om prisendring. I forbindelse med fakturakontrollen foretas det heller ingen kontroll mot prisliste, men det foretas en skjønnsmessig vurdering av sluttsummen og antall timer i forhold til bestilt oppdrag. Prislistene til Ahlsell AS ble først innhentet etter at revisjonen ba om disse.

Bestilling foretas separat for det enkelte oppdrag og gjennomføres som oftest av den som har ansvaret for bygningen/prosjektet. Bestilling foretas i hovedsak via e-post. MKEiendom har tatt i bruk et

saksbehandlingssystem (ISY FDV) som bl.a. benyttes til å registrere en arbeidsordre når det oppstår behov for reparasjoner osv. Arbeidsordren skal følge e-posten og vil være dokumentasjon for bestilling som benyttes til fakturakontroll.

Vår fakturakontroll omfattet 30 fakturaer bokført i 2014. Fakturaer fra leverandøren til kommunen og MDA ble holdt utenom.

De utvalgte fakturaene gjaldt både arbeid/timer og varer. Riktig sats på arbeid/timer ble kontrollert for alle fakturaer. Det ble avdekket feil ved timesatsen til montører på 4 fakturaer. Dette utgjør en merutgift på kr 8 325. Avtalen regulerer ikke timesatsen til lærlinger og revisjonen har av den grunn ikke grunnlag for å vurdere om satsen er i tråd med avtalen. Vi har imidlertid registrert at samme timesats er benyttet. 7 av de kontrollerte fakturaene inneholdt godtgjørelse til lærlinger. Overtidssatsen til lærlingene var som for faglærte.

Revisjonen kontrollerte også at det var gitt korrekt rabatt for varer på alle de kontrollerte fakturaene. Det ble avdekket feil rabatt på enkelte varer ved 5 fakturaer. Vi kontrollerte videre at det var benyttet riktig pris i forhold til Ahlsell AS's prisliste for totalt 112 ulike varenumre. Det ble avdekket 4 varenumre med feil pris (3 hadde høyere fakturert pris enn prislisten mens 1 hadde lavere fakturert pris). Avvikene knyttet til feil rabatt og feil pris utgjorde en merutgift på kr 20 974,85. Ifølge MKEiendom er avvikene videreformidlet til leverandøren for gjennomgang.

Fakturakontrollene viste at fakturaene var tilfredsstillende spesifisert og dokumentert med timelister. Fakturaene viste til arbeidssted og inneholdt en kort redegjørelse for hva som var gjort. Fakturaene henviste imidlertid ikke til rammeavtalen.

4.2.7 Brødrene Dahl AS

Avtalen gjelder fra 1.7.13-30.6.16 med mulighet til 1 år forlengelse. I avtalen står det at prisen er fast, men at prisene kan endres tilsvarende evt. endringer i skatte- og

avgiftsbestemmelser. Dette er en avtale mellom MDA og leverandøren og gjelder ikke for kommunen som helhet.

Varsel om prisendringer sendes driftsansvarlig VA på e-post. Prisendringer kan gjelde enkelte produkter, produktgrupper eller alle produkter. Prisendringer vil således foretas flere ganger i året. I 2015 ble det sendt varsel om prisendringer som gjaldt fra 1.1.15, 1.7.15 og 1.10.15. Prisendringer i 2015 skyldes ifølge mottatt dokumentasjon endrede innkjøpsbetingelser fra underleverandører og kronekurs.

Revisjonen har fått opplyst at e-postene vedrørende prisendringer for 2014 ikke er arkivert. Vi har derfor ikke kunnet dokumentere at prisene som ble fakturert i 2014 var i tråd med avtalen og påfølgende prisendringer. MDA har etter møte med revisjonen satt opp en oversikt med 5 utvalgte produkter som viser tilbudt pris i anbudet og pris pr. 25.11.15. Økningen fra 1.7.13 utgjør mellom 7,5 % til 25 %.

Bestilling/avrop gjøres gjennom nettbutikk, e-post, telefon og ved henting. Samme priser tilbys uavhengig av bestillingsmåte. Alle bestillinger er knyttet til et oppdrag og fakturaen er merket på en slik måte at det henvises til dette. Når det foretas bestilling fra nettbutikk, kan bestiller se «bruttpris», «rabattprosent» og «din pris». Den enkelte bruker gis tilgang til systemet via egen personlig brukerident.

Fakturakontrollen omfattet i utgangspunktet 30 fakturaer bokført i 2014. Fakturaer fra leverandøren til MKEiendom ble holdt utenom. Det var ingen fakturaer til Moss kommune. Fakturaene ble kontrollert i forhold til tilfredsstillende spesifisering, om innkjøpte varer så ut til å ligge innenfor avtalen samt attestasjon og anvisning. Det viste seg at det ikke var mulig å kontrollere priser i ettertid da leverandøren sletter gamle prisfiler når de nye blir lagt inn. Revisjonen valgte derfor å kontrollere noen av de siste fakturaene som var bokført ved kontrolltidspunktet med nettbutikkprisene. Kontrollen omfattet 36 varenumre. Det var

ikke samsvar mellom fakturert pris og nettbutikkpris for 22 varenumre. Fakturert pris var lavere enn nettbutikkpris for alle disse. Revisjonen har formidlet dette til MDA og stilt spørsmål om mottatt dokumentasjon kan være feil, men har pr. 14.12.15 ikke fått tilbakemelding på dette.

Fakturaene var tilfredsstillende spesifisert og viste bestillers navn og prosjektnummer. Fakturaene henviste imidlertid ikke til rammeavtalen.

4.3 Vurderinger

Kontrollene som er gjennomført av utvalgte rammeavtaler viser at kommunen og foretakene ikke gjennomfører rutinemessige kontroller av at leverandørenes fakturerte priser er i overensstemmelse med inngåtte rammeavtaler og gjeldende prislister. Slik kontroll har vært vanskelig for revisjonen å gjennomføre i ettertid, fordi varsel/godkjenning av prisendringer ikke har blitt arkivert og fordi tidligere prislister (prisfiler/nettbutikkpriser) slettes. MKEiendom utarbeidet i 2014 rutinen «Oppfølging av lokale rammeavtaler», men denne var ukjent for drift- og vedlikeholdsleder og de som gjorde avrop på rammeavtalen med Installatøren AS.

Gjennomgangen av fakturaer fra Lyreco AS og Staples Norway AS viser at det kjøpes inn en del varer hvor kommunen har inngått rammeavtale med andre leverandører. Revisjonen oppdaget at det også ble foretatt en del innkjøp gjennom Staples Retail Norway AS (butikk). Stikkprøvekontroll av 10 fakturaer viste at ingen av disse gjaldt kopipapir. Manglende fakturaer fra Staples Norway AS til MKEiendom og MDA kan være en indikasjon på at disse kjøper kopipapir fra andre leverandører. Disse forholdene tyder på at ikke alle i kommunen er lojale overfor de inngåtte rammeavtalene.

Kontrollene som er gjennomført av fakturaer fra Lyreco AS viser at disse er i tråd med avtale og prisliste. Kontrollen av fakturaer fra Installatøren AS avdekket feil som totalt utgjorde kr 29 299,85. Av kontrollgrunlaget utgjør avdekkede feil ca. 4,4 %. Dersom det

foreligger tilsvarende mengde feil i resterende fakturaer i 2014, vil dette tilsvare i overkant av kr 120 000. Revisjonen har ikke kunnet foreta tilsvarende kontroller av at fakturert pris i 2014 er i tråd med avtalte priser og etterfølgende prisjusteringer for Staples Norway AS og Brødrene Dahl AS. Kontroller av fakturert pris for disse ble kun foretatt mot prisfil/nettbutikk. Kontrollen avdekket ingen avvik vedrørende fakturaer fra Staples Norway AS mens det ble avdekket mange avvik mellom nettbutikkpris og fakturert pris for Brødrene Dahl AS.

Kommunens egen oversikt over prisutviklingen for 3 produkter knyttet til rammeavtalen med Staples Norway AS viser at det har vært relativt betydelige økninger i løpet av kontraksperioden. Det er ikke forelagt dokumentasjon som viser at prisendringene er formidlet og godkjent av kommunen. Når det gjelder prisendringer på utvalgte produkter vedrørende Brødrene Dahl AS, viser også denne at enkelte produkter har hatt en relativ stor prisøkning i løpet av 2 år. Dokumentasjon for prisøkninger i 2014 er heller ikke for denne leverandøren tilgjengelig. Ifølge avtalen mellom MDA og Brødrene Dahl AS kan det kun foretas prisendringer pga. endringer i skatte- og avgiftsbestemmelser. Dokumentasjon for prisendringer i 2015 viser at årsaken til prisøkningene er endrede innkjøpsbetingelser fra underleverandører og endringer i kronekurs. Revisjonen er av den oppfatning at disse prisendringene således ikke er i tråd med avtalen.

Avtalen med Installatøren AS regulerer ikke timesatsen til lærlinger til tross for at dette benyttes i mange tilfeller (ca. 23 % av de kontrollerte fakturaene inneholdt godtgjørelse til lærlinger). Overtidssatsen som ble benyttet var lik overtidssatsen til faglærte. Dette innebærer et høyere prosenttillegg enn for faglærte og virker urimelig. Generelt viste imidlertid stikkprøvekontrollen at det var lite bruk av overtid og kun 1 av de kontrollerte fakturaene inneholdt overtidsbetaling.

Generelt så viste fakturakontrollene at fakturaer fra alle de utvalgte leverandørene var tilfredsstillende spesifisert og dokumentert, bl.a. med timelister der dette

var aktuelt. Det fremgikk imidlertid ikke av fakturaene at dette var avrop på rammeavtale med henvisning til avtalenummer e.l.

5 KONKLUSJONER/ANBEFALINGER

Revisjonen finner at Moss kommune, MKEiendom og MDA har utarbeidet flere reglementer og prosedyrer som skal sikre oppfølging av rammeavtaler og leverandører. Viktige dokumenter for Moss kommune og MDA er kommunens innkjøpsrutine og prosedyre for attestasjon og anvisning. MKEiendom har utarbeidet egne prosedyrer for innkjøp, attestasjon og anvisning og oppfølging av rammeavtaler. Revisjonen finner dette tilfredsstillende.

Selv om kommunen og foretakene har utarbeidet prosedyrer for gjennomføring av fakturakontroll, fremkommer det av revisjonens gjennomgang, at både kommunen og foretakene ikke har hatt en praksis for å kontrollere at leverandørenes fakturerte priser er i overensstemmelse med inngåtte rammeavtaler, for de rammeavtalene revisjonen har kontrollert. Dette er etter revisjonens vurdering ikke godt nok, og kan føre til at kommunen betaler for mye for visse produkter og tjenester. Gjennomgangen viste også at det foretas innkjøp på produkter fra feil leverandør/rammeavtale, altså en svekket avtalelojalitet. Samtidig fremkommer det at flere av produktene i rammeavtalene har hatt en betydelig prisøkning over de siste årene. Dokumentasjon for prisøkningene har ikke vært tilgjengelig.

En annen svakhet ved kommunens oppfølging av rammeavtaler og rammeavtaleleverandører, er at de på revisjonens tidspunkt, ikke har utarbeidet egne prosedyrer for oppfølging av leverandører. Kommunen arbeider derimot p.t. med utarbeidelsen av innkjøpshåndbok, som blant annet vil inneholde prosedyrer for oppfølging av rammeavtaler, samt en anskaffelsesstrategi for perioden 2016-2019. Et av satsningsområdene i strategien vil være kontraktsoppfølging og internkontroll i anskaffelsesprosessen. Moss kommune, MKEiendom og MDA gjennomfører alle statusmøter med sine rammeavtaleleverandører.

Kommunen har også utarbeidet prosedyre for elektronisk avviksmelding og – behandling. Kommunens kvalitetssystem har derimot ikke blitt benyttet til avviksmelding på innkjøpsområdet.

Rapportens spørreundersøkelse omhandler både fakturakontroll i praksis, samt kjennskap til og etterlevelse av kommunens rammeavtaler. Undersøkelsens resultater fremstår som tilfredsstillende på et overordnet nivå. Samtidig vil revisjonen bemerke at det på flere av spørsmålene i undersøkelsen er et mindretall av respondentene som besvarer med alternativer som ikke oppleves som tilfredsstillende.

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

- Spørreundersøkelsen er omfattende, og inneholder mye informasjon om kommunens arbeid med fakturakontroll og rammeavtaler. Vi anbefaler derfor at kommunen bruker rapporten i sin helhet i det videre forbedringsarbeidet.
- Utbedre system og praksis vedrørende oppfølging av rammeavtaler og rammeavtaleleverandører, herunder en praksis for å kontrollere at priser er i overensstemmelse med inngåtte rammeavtaler og gjeldende prislister.
- Dokumentere oppfølging av leverandører, og stikkprøvekontroller som gjennomføres. Dette er et nyttig verktøy med hensyn på å ivareta god internkontroll og etterprøvbarehet.

Rolvsøy 3. februar 2016

Bjørnar B. Eriksen (sign.)
forvaltningsrevisor

Catrine S. Wernersen (sign.)
regnskapsrevisor

Anders Svarholt (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

6 RÅDMANNENS KOMMENTARER



Moss kommune

Østfold kommunerevisjon IKS
Rolvøy rådhus
Råkollveien 103
1664 ROLVSØY

Utsatt innsyn jfr offentlighetslovens § 5

Deres ref.:

Vår ref.: 16/4739/22

Dato: 02.02.2016

Rådmannens kommentar

Rådmannen tar kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger til etterretning. Det jobbes kontinuerlig med forbedringer av internkontroll på områder og funn nevnt i revisjonsrapporten, og det planlegges en styrking av ressursinnsatsen på innkjøpsområdet.

Av årsbudsjett for 2016 følger det at kommunen skal ha økt fokus på rammeavtaler, slik at disse etterleves og brukes som forutsatt. Videre følger det at arbeidet med videreutvikling og implementering av e-handel fortsetter, samt at en anskaffelsesstrategi vil bli fremmet for politisk behandling i 2016.

De nevnte forbedringstiltak har til hensikt å bidra til økt kvalitet og bedre internkontroll.

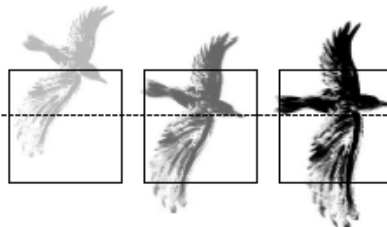
Med hilsen

Dette dokumentet er elektronisk godkjent av
Bente Hedum
Rådmann

Are Hammervold Solvang
kommunalsjef (tlf 908 22 233)

Kommunalavdeling økonomi og organisasjon

Rådhuset postboks 175, 1501 Moss T 69 24 80 00 F 69 24 80 01
E post@moss.kommune.no I www.moss.kommune.no
Org.nr. 944383476 Bankkonto 1080 29 65600



VEDLEGG

Ifølge kommuneloven § 23 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.”*¹⁰

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. 5.¹¹

Av dette følger det naturlig at kommunen må ha etablert nødvendige rutiner og prosedyrer og lagt til rette for en kultur, som bidrar til tilfredsstillende økonomistyring – herunder tilfredsstillende oppfølging av rammeavtaler og tilhørende leverandører. Slike rutiner må

oppstille krav til hvordan kommunen skal følge opp rammeavtaler/leverandører.

En sentral del av oppfølgingen av rammeavtaler er å sørge for at det faktureres i tråd med avtalt pris. Rutiner for fakturakontroll er derfor en viktig del av internkontrollen på området. Slike rutiner må oppstille krav til hvordan fakturaer skal håndteres i kommunen. Difi anbefaler at man bruker elektroniske systemer for fakturakontroll, herunder elektronisk handel. Elektronisk handel innebærer at bestilling, ordrehåndtering, mottaksregistrering, fakturamottak og fakturabehandling (attestasjon og anvisning) skjer elektronisk. Bruk av elektronisk handel kan bidra til god internkontroll gjennom færre feil, bedre kontroll, og sporbarhet. Det forutsetter imidlertid at grunndata (varekataloger og priser) er korrekt og til enhver tid oppdatert.

Det bør være etablert et effektivt avvikssystem hvor brukerne av avtalene kan melde inn avvik. Avvikene bør logges, og ved gjentatte avvik bør leverandøren kontaktes. Det er for eksempel vanlig praksis at offentlige oppdragsgivere har regelmessige statusmøter med rammeavtaleleverandører.

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

¹⁰ Ot. prp. nr 70 (2002-2003) (endringslov) Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon), s. 105.

¹¹ Lov (endringslov) av 8. februar 2013 nr. 7.