



Internkontroll knyttet til oppfølging av leverandører Sarpsborg kommune

Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvøy
1. februar 2016

INNHALDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG.....	3
2	INNLEDNING.....	5
2.1	Bakgrunn.....	5
2.2	Problemstilling og avgrensing.....	5
2.3	Metode og gjennomføring.....	5
2.4	Revisjonskriterier.....	7
2.5	Litteratur- og dokumentliste.....	8
3	HAR SARPSBORG KOMMUNE ETABLERT PREVENTIVE OG FUNGERENDE KONTROLLER FOR TILFREDSSTILLENDE FAKTURAHÅNDTERING?	9
3.1	Revisjonskriterier.....	9
3.2	Fakta.....	9
3.3	Vurderinger.....	22
4	HAR KOMMUNEN TILTAK FOR Å SIKRE TILFREDSSTILLENDE LØNNS- OG ARBEIDSVILKÅR HOS LEVERANDØRER, OG HVORDAN IVARETAS DISSE I PRAKSIS?	26
4.1	Revisjonskriterier.....	26
4.2	Fakta.....	26
4.3	Vurderinger.....	32
5	KONKLUSJONER/ANBEFALINGER.....	34
6	RÅDMANNENS KOMMENTARER.....	36
7	REVISJONSKRITERIER.....	37
	SPØRREUNDERSØKELSEN.....	39

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 om Sarpsborg kommune har etablert preventive og fungerende kontroller for tilfredsstillende fakturahåndtering. Videre har vi undersøkt om kommunen har tiltak for å sikre tilfredsstillende lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører, samt hvordan tiltakene ivaretas i praksis.

Gjennomføring

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i perioden mars –desember 2015. Kriterier er i all hovedsak utarbeidet med utgangspunkt i kommuneloven, bokføringsloven og beste praksis. Kriteriene 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. Kapittel 2.3 gir en nærmere redegjørelse for anvendt metodikk og gjennomføring.

Funn og konklusjoner

Med henvisning til den første problemstillingen, jfr. kapittel tre, viser vår undersøkelse at Sarpsborg kommune har etablert flere dokumenter, som samlet sett skal bidra til tilfredsstillende økonomistyring i kommunen. Overordnet er kommunens delegeringsreglement med betydning for rådmannen. Delegeringsreglementet er igjen brutt ned i dokumenter som har direkte betydning for alle som er ansatt i kommunen – både ledere og medarbeidere. Prosedyre for anvisning og attestasjon er et slikt dokument, og er det som vies mest oppmerksomhet i denne revisjonen. Samtidig er det viktig å påpeke at prosedyren henger sammen med en rekke andre dokumenter, som indirekte har betydning for den problemstillingen som belyses i dette kapitlet. Det vises blant annet

til lederavtalene som avklarer og delegerer myndighet knyttet til økonomi, samt kommunens innkjøpsreglement som gir anvisning om hvordan innkjøp skal gjøres i kommunen.

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. Resultatene er i all hovedsak tilfredsstillende.

Revisjonen har også sett nærmere på fakturahåndtering i praksis. Som det fremgår av fakta har kontrollen hovedsakelig bestått i å undersøke om anviste fakturaer stemmer overens med gjeldende rammeavtaler eller om det foreligger endringsmelding som grunnlag, samt om bokføringslovens krav er tilfredsstillt. Det ble avdekket noen mindre avvik knyttet til produktpriser, timespriser og bokføringsloven, men samlet sett var resultatet av denne kontrollen tilfredsstillende. Det store flertallet av fakturaer inneholder nødvendig underlagsdokumentasjon, samt prisbetingelser som korresponderer med inngåtte avtaler.

I spørreundersøkelsen tok vi også inn enkelte spørsmål som gjelder forståelse av anskaffelsesregelverket og bruk av rammeavtaler. Formålet var å sammenligne resultatet med en tilsvarende spørreundersøkelse gjennomført i 2011. Resultatene viser at nær sagt alle spørsmål oppnår bedre skår i 2015, enn hva tilfellet var i 2011. Etter rapporten i 2011 har kommunen fokusert på intern opplæring og forbedring av interne rutiner og prosedyrer. Resultatene kan tyde på at dette har gitt effekt.

Med henvisning til problemstilling to, jfr. kapittel fire, viser undersøkelsen at Sarpsborg kommune har etablert tiltak som skal sikre tilfredsstillende lønns- og arbeidsvilkår hos

leverandører. Alle konkurransegrunnlag som kommunen utarbeider stiller krav om dette, og det tas også inn som vilkår i kontrakter. Kommunen opplyser også at man ved hver enkelt anskaffelse, vurderer om det er behov for kontroll av at slike vilkår følges. Det fremgår også av fakta at man har gjennomført slik kontroll i to av de undersøkte prosjektene. I et av prosjektene er dette dokumentert gjennom møttereferat. Kommunen har imidlertid ikke utarbeidet skriftlige rutiner som skal sikre gjennomføring og oppfølging av nødvendige kontroller av lønns- og arbeidsvilkår. Kommunen har heller ikke en enhetlig praksis for å dokumentere eventuelle risikovurderinger og gjennomførte kontroller. Dette er uheldig fordi mangel av dokumentasjon svekker etterprøvnbarheten av de gjennomførte kontrollene. Dokumentasjon av vurderinger og kontroller vil dessuten danne et grunnlag for innholdet i fremtidige kontroller, samt skape en enhetlig praksis.

Bystyret vedtok i sak 80/15 16 krav som skal overholdes i forbindelse med utlysning av anskaffelser innenfor bygg- og anleggskontrakter, samt kontrakter innenfor kjøp av varer og tjenester, så langt det lar seg

gjøre. Kravene er i tråd med «Skiensmodellen» med unntak av egenerklæring om etterlevelse av ILO konvensjoner, hvor Sarpsborg kommune stiller strengere krav. Sarpsborg kommune har inngått avtale som sikrer dem tilgang til spesialisert kompetanse som kan bistå med kontraktsoppfølging innen risikoutsatte områder. Etter revisjonens vurdering fremstår kommunens arbeid med saksfeltet som godt utredet. Dette legger til rette for, og bør føre til en forbedring av kommunens system og praksis hva gjelder kontroll av leverandør og underleverandørs etterlevelse av krav til lønns- og arbeidsvilkår i fremtiden. Revisjonen finner dette tilfredsstillende.

Revisjonens hovedkonklusjon er i all hovedsak tilfredsstillende for begge problemstillinger. Det er imidlertid avdekket enkelte forhold, som revisjonen har valgt å knytte anbefalinger til. Disse fremgår avslutningsvis i kapittel fem, sammen med hovedkonklusjonen.

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.

Temaet i denne forvaltningsrevisjonen er en sammenslåing av flere risikoområder som er påpekt i «Plan for forvaltningsrevisjon for Sarpsborg kommune 2014-2015», vedtatt av Bystyret 20. mars 2014. Kontrollutvalget ønsket å belyse disse samlet, og plan for prosjektet ble vedtatt 2. september 2014. Det ble avholdt oppstartsmøte med administrasjonen i forkant av vedtaket – 12. august 2014. Følgende problemstillinger ble vedtatt av kontrollutvalget:

- På hvilken måte etterleves rammeavtaler som ikke inngår i kommunens e-handelssystem, og hvordan følger kommunen opp avrop på disse?
- Har kommunen etablert preventive og fungerende kontroller for å oppdage misligheter hos entreprenør, og i hvilken grad følger entreprenørene opp sine underleverandører?
- Har Sarpsborg kommune gjennom kontraktsinngåelse i tilstrekkelig grad sikret seg mot sosial dumping hos leverandør og underleverandør?

Av ulike årsaker fikk imidlertid ikke prosjektet nødvendig fremdrift¹. Som følge av dette ble det avholdt nye arbeidsmøter med administrasjonen i mars og april 2015. Formålet med disse møtene var å avklare om temaet fortsatt hadde gyldighet, og om de vedtatte problemstillinger var relevante. Dette ble besvart bekreftende. Revisjonen har foretatt en mindre justering av vedtatte problemstillinger, slik at rammeavtaler inngår i

¹ Både administrasjonen og kontrollutvalget har blitt orientert om årsakene til forsinkelsene.

problemstillingen om preventive kontroller. Revisjonen oppfatter at denne justeringen er innenfor vårt mandat, jfr. prosjektplanens premisser. Prosjektet ble deretter igangsatt.

2.2 Problemstilling og avgrensning

Rapporten omhandler følgende problemstillinger:

- Har Sarpsborg kommune etablert preventive og fungerende kontroller for tilfredsstillende fakturahåndtering?
- Har Sarpsborg kommune tiltak for å sikre tilfredsstillende lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører, og hvordan ivaretas disse i praksis?

Under problemstilling 1 har vi undersøkt hvilke rutiner og prosedyrer kommunen har etablert for å sikre god fakturakontroll. I tillegg har vi undersøkt praksis gjennom spørreundersøkelse, samt ved å se på et utvalg fakturaer knyttet til utvalgte rammeavtaler. Arbeidstesen har vært at dersom kommunen har et godt og velfungerende system for dette, så vil det også redusere risikoen for misligheter.

Under problemstilling 2 har vi undersøkt om kommunen stiller krav om tilfredsstillende lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører, samt om kommunen har praksis for å kontrollere dette gjennom undersøkelser.

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.

Prosjektet er gjennomført ved intervju, spørreundersøkelse, dokumentanalyse, samt fakturakontroll.

Hvilke dokumenter som har vært gjenstand for dokumentanalyse fremgår av punkt 2.5. Det handler i all hovedsak om ulike styringsdokumenter, reglementer og prosedyrer.

Det er gjennomført intervjuer med følgende:

- Controller og rådgiver ved enhet økonomi og innkjøp (innkjøpssjef)
- Teamleder ved enhet eiendom

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

Intervjuet av teamleder er gjennomført som epostintervju. Vedkommende videreformidlet også spørsmål til andre ansatte ved samme enhet. Epostintervjuer er en anerkjent metode i kvalitativ forskning.

Særskilt for problemstilling 1

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til 250 ansatte med anvisnings- og /eller attestasjonsrett. Respondentdata ble mottatt av kommunen i forkant av undersøkelsen. Undersøkelsen ble sendt ut 22. juni 2015, med svarfrist 18. august 2015. Det ble sendt påminnelse til respondenter som ikke hadde besvart 22. juli 2015 og 3. august 2015.

Fire respondenter meldte seg av undersøkelsen, enten fordi de ikke lenger hadde den aktuelle myndigheten eller fordi de ikke lenger var ansatt i kommunen. 86 respondenter besvarte ikke undersøkelsen, 14 fullførte ikke og 146 av 250 respondenter besvarte fullt ut. Dette gir en samlet svarprosent på 59,3 %.

Revisjonen hadde foretrukket en høyere svarprosent, men vi mener likevel at

svarprosenten er tilstrekkelig til å danne grunnlag for en teoretisk generalisering. Det må imidlertid påpekes at spørreundersøkelser generelt kan inneholde feilkilder, spesielt knyttet til hvordan respondentene har oppfattet spørsmålene eller skalaen som er benyttet i tilknytning til de ulike spørsmålene. Revisjonen har forsøkt å ivareta dette hensynet ved å forklare bakgrunnen og formålet med spørsmålet der dette har vært ansett som nødvendig. Hensynet er også ivaretatt i vurderingene.

Resultatene presenteres i hovedsak grafisk. Da det er benyttet ulike skalaer avhengig av spørsmålsstilling, redegjøres det for skalaen under hver enkelt figur. Under hver tabell eller figur er det også tatt inn informasjon om antall respondenter som har besvart det aktuelle spørsmålet. Antallet skiller seg noe på de ulike spørsmålene, da noen spørsmål avhenger av om vedkommende har bare attestasjonsmyndighet, eller om vedkommende også har anvisningsmyndighet.

Revisjonen valgte også å sende spørreundersøkelsen til kommunen før resultatene forelå, for å få administrasjonens innspill på hva som ville være en tilfredsstillende svarfordeling på enkelte av spørsmålene. Kommunens oppfatning er tatt inn i faktadelen av rapporten, og er også hensyntatt i revisjonens vurderinger. Det informeres også om at kommunen har deltatt i utformingen av innholdet i spørreundersøkelsen, ved at det har blitt åpnet for at innspill knyttet til spørsmål, spørsmålsformulering og svaralternativer. Dette er hensyntatt ved utformingen. Spørreundersøkelsen følger som vedlegg til rapporten (vedlegg 2).

Under noen spørsmål presenteres også resultater fra en spørreundersøkelse som revisjonen gjennomførte i september 2011². Denne undersøkelsen ble sendt til 240 respondenter med innkjøpsansvar (dette sammenfaller i stor grad med ansatte med

² «Kjøp av konsulenttenester – Sarpsborg kommune». Forvaltningsrevisjonsrapport – Østfold kommunerevisjon, 2011.

attestasjons- og anvisningsmyndighet), hvorav 173 besvarte undersøkelsen. Dette ga en svarandel på 72 %, altså noe høyere enn i nåværende undersøkelse.

Fakturakontrollen er gjennomført ved utplukk av de siste 30 fakturaer fra 7 ulike leverandører. For noen av leverandørene er samtlige fakturaer kontrollert, da totalt antall fakturaer var under 30. Kontrollerte leverandører er valgt på grunnlag av risikovurdering – altså områder hvor vi har sett at det typisk forekommer feilfakturerings i andre kommuner. I tillegg har også revisjonen kontrollert et utvalg endringsmeldinger tilknyttet tre ulike investeringsprosjekter.

Følgende er kontrollert ved fakturagjennomgangen i tilknytning til rammeavtaler:

- At fakturaspesifikasjon tilfredsstiller bokføringsforskriften.
- At timepris og øvrige spesifikasjoner er i tråd med inngått rammeavtale.

Følgende er kontrollert ved fakturagjennomgang i tilknytning til endringsmeldinger:

- At faktura er dokumentert med endringsmelding.
- At spesifikasjon på faktura kan spores til endringsmeldingen.

Alle fakturaer har blitt kontrollert mot Visma Entreprise med henblikk på fakturagrunnlag. Der dette ikke har gitt tilstrekkelig informasjon har det blitt rettet henvendelser til den som har anvist fakturaene. I de fleste tilfeller har revisjonen mottatt tilbakemelding på disse henvendelsene.

Særskilt for problemstilling 2

Revisjonen har undersøkt hvordan kommunen har vurdert behovet for, og i hvilken grad de har gjennomført kontroller av lønns- og arbeidsforhold i fem bygg- og anleggsprosjekter. Revisjonen fikk oversendt en liste med enhetens 16 siste gjennomførte bygg- og anleggsprosjekter, gjennomført i tidsrommet 2012-2015. Det er gjennomført

ett tilfeldig utvalg av fem prosjekter. De utvalgte prosjektene som beskrives nærmere i rapporten er:

- Valaskjold sykehjem- og omsorgsboliger
- Oppgradering av administrasjonsbygg
- Tilbygg Sarpsborghallen
- Nytt kunstgress Sarpsborg stadion
- Ny barnehage Hafslundsøy

Undersøkelsen er gjennomført av forvaltningsrevisorer Bjørnar Bakker Eriksen og Anders Svarholt i perioden mai til desember 2015. Fakturakontrollen er utført av regnskapsrevisorer Mina Evenrød og Madeleine Strandin.

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:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (Lov av 25. september 1992, nr. 107).
- Ot. prp. nr. 70 (2002-2003) (endringslov) Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.
- Lov (endringslov) av 8. februar 2013 nr. 7.
- Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter (For av 8. februar 2008, nr. 112).
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi): *Ta ansvar – motvirk sosial dumping i anskaffelser. Veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.*
- Fornyings- og administrasjonsdepartementets merknader til forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter (FADs pressemelding nr. 8/2008: Forskrift not sosial dumping; fakta om forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter).

Utledning av revisjonskriteriene følger i vedlegg, med hovedpunkter under hver enkelt problemstilling.

2.5 Litteratur- og dokumentliste

Følgende dokumenter ligger til grunn for faktafremstillingen:

- Delegeringsreglement for Sarpsborg kommune», sist endret av Bystyret 19. mars 2015 (PS 20/15).
- Mal for lederavtaler 2015 – kommune-, enhetsleder- og teamledernivå.
- Prosedyre for anvisning og attestasjon av alle utbetalinger», godkjent av kommunens ledergruppe 21.8.2012.
- Retningslinje for Sarpsborg kommunes kvalitetsarbeide og kvalitetssystem.
- «Innspill til budsjett 2016» - notat fra innkjøpsavdelingen.
- Forvaltningsrevisjonsrapport «Kjøp av konsulenttenester – Sarpsborg kommune», publisert 5.9.2011.
- Sak 102/15 behandlet av Plan- og økonomiutvalget 10.9.2015
«Kontraktsklausuler i bygge- og anleggskontrakter – bruk av lærlinger og tiltak mot sosial dumping».
- Interne rutiner.
- Tilbudsforespørsler med konkurranseregler (for de 5 utvalgte prosjektene).
- Kontrakter (for de 5 utvalgte prosjektene).
- Lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter – veileder om beste praksis (Difi).
- Strategi mot arbeidslivskriminalitet (Arbeids- og sosialdepartementet).
- Virksomhetsplan enhet byggprosjekt 2014.

3 HAR SARPSBORG KOMMUNE ETABLERT PREVENTIVE OG FUNGERENDE KONTROLLER FOR TILFREDSSTILLEND E FAKTURAHÅNDTERING?

3.1 Revisjonskriterier

Krav til fakturakontroll

- Rådmannen har ansvar for etablering av internkontroll, herunder at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.
- Dette innebærer at det må være etablert rutiner, prosedyrer og en bedriftskultur, som bidrar til tilfredsstillende økonomistyring – herunder tilfredsstillende fakturahåndtering.
- Det må være etablert kontrollmekanismer som følger opp at vedtatte rutiner og prosedyrer etterleves.

I tillegg kommer kontrollpunktene som er anvendt for fakturagjennomgangen. Av praktiske årsaker er disse inntatt parallelt med faktabeskrivelsen av denne. Kravene som fremgår av bokføringsloven er inntatt i vedlegget hvor utledningen av revisjonskriter fremgår.

3.2 Fakta

Delegeringsreglementet

Rådmannen skal sørge for god forvaltning og effektiv bruk av kommunens økonomiske ressurser, herunder etablere rutiner for internkontroll³. Videre har rådmannen myndighet til å foreta alle enkeltinnkjøp innenfor driftsbudsjettet⁴, og det vises til egne reglementer for nærmere beskrivelse av rådmannens myndighet i økonomisaker⁵. Som eksempel nevnes «Reglement for innkjøp av varer og tjenester til Sarpsborg kommune». Delegeringsreglementet gir også rådmannen

³ Følger av pkt. 17.2 i «Delegeringsreglement for Sarpsborg kommune», sist endret av Bystyret 19. mars 2015 (PS 20/15).

⁴ Delegeringsreglementet pkt. 17.3.1. Det er gjort unntak for anskaffelser som etter kommuneloven skal inngås av Bystyret selv.

⁵ Delegeringsreglementet pkt 17.3.1 avslutningsvis.

anledning til å videredelegere sin myndighet⁶. Slik delegering er delvis gjort direkte i de ulike reglementene, men også mer generelt i lederavtalene på de ulike nivåene.

Lederavtaler

I malen for lederavtale mellom rådmannen og kommunesjefnivå⁷, fremgår det blant annet at kommunesjef er «ansvarlig for kostnadskontroll og en effektiv bruk og forvaltning av tildelte økonomiske ressurser i henhold til økonomireglementer og vedtatte budsjett». Dette innebærer at kommunesjefen skal:

- Gjennomføre god økonomistyring og kostnadskontroll i kommuneområdet i samsvar med tildeling av økonomisk ramme/ økonomiplan – og økonomireglementet.
- Sørge for å få mest mulig ut av tildelte rammer og være konkurransedyktig med sammenlignbare enheter/ kommuner.
- Gjennom god dialog med sine enhetsledere søke å lukke eventuelle økonomiavvik.
- Sørge for at det rapporteres etter vedtatt reglement og årshjul i Sarpsborg kommune, i forhold til indikatorer og hvor resultatene måles mot målsettingen.

Tilsvarende ansvar og myndighet fremgår av lederavtalen mellom kommunesjefnivå og enhetsledernivå⁸. Hva gjelder oppgaver knyttet til økonomiavvik fremgår det at enhetsleder skal:

- Rapportere eventuelle avvik til kommunesjef umiddelbart og i dialog med kommunesjef iverksette tiltak som bringer

⁶ Delegeringsreglementer pkt 17.3.3 avslutningsvis. Det er gjort unntak for tilfeller der Bystyret eksplisitt har bestemt noe annet. Slike unntak finnes ikke innenfor det teamet denne revisjonen omfatter.

⁷ Mal for lederavtale 2015 – kommunesjefnivå.

⁸ Mal for lederavtale 2015 – enhetsledernivå.

enhetens aktivitet i overensstemmelse med avtalt økonomisk ramme.

Kommunen benytter også lederavtaler i forholdet mellom enhetsleder og teamleder. Her er økonomiansvaret formulert slik:

- Følger opp og tar medansvar for økonomi innenfor definert ramme (det fremgår at punktet skal spesifiseres i avtalens spesielle/ individuelle del).

Andre reglementer og prosedyrer

Det er etablert en rekke reglementer, rutiner og prosedyrer som skal ivareta kravet til tilfredsstillende økonomistyring. Her redegjøres imidlertid kun for de som har betydning for problemstillingen omtalt innledningsvis.

Anvisningsprosedyren⁹ er et nivå 1 dokument¹⁰, som innebærer at prosedyren gjelder for hele kommunen. Prosedyrens formål er å «ha en effektiv håndtering og god internkontroll av kommunens utbetalinger». Den gjelder for alle utbetalinger, og skal følges av alle med attestasjonsrett og anvisningsmyndighet i kommunen. Med anvisning menes å godkjenne for utbetaling og budsjettbelastning, mens attestasjon viser til de handlinger som må utføres før anvisningen foretas. Det er et krav om at det er ulike personer som attesterer og anviser.

Følgende skal kontrolleres og bekreftes ved attestasjon av ordinære fakturaer:

- At mottatt vare/ utført tjeneste stemmer med bestilling og priser, og at varene er levert til rett adresse.
- At pris- og betalingsbetingelser er i henhold til innkjøpsavtale og/ eller kontrakt.

⁹ «Prosedyre for anvisning og attestasjon av alle utbetalinger», godkjent av kommunens ledergruppe 21.08.2012. Prosedyren er gitt med grunnlag i delegeringsreglementet.

¹⁰ Betegnelsen fremgår av «Retningslinje for Sarpsborg kommunes kvalitetsarbeide og kvalitetssystem». Det skilles mellom tre nivåer, hvor nivå 2 er dokumenter som gjelder for ett kommuneområde, og nivå 3 er dokumenter som gjelder for den enkelte enhet.

- At arbeidet er utført og at timeantallet er korrekt.
- At utfyllingen er korrekt i fakturabehandlingssystemet.
- At anskaffelsen er inventarført der det er aktuelt.
- At fakturaen tilfredsstillende bokføringslovens krav til betalingsdokument.
- At merverdiavgiftskode er korrekt påført.

Attestasjonen skal foretas senest 3 dager før forfallsdato.

Følgende skal kontrolleres og bekreftes ved attestasjon ved elektroniske innkjøp (e-handel):

- At konteringen er riktig før handlevogn sendes til godkjenning (det vil si at innkjøpet belastes riktig budsjett).
- Bekrefte at mottatt vare og/ eller tjeneste er i henhold til bestilling.

For kjøp via e-handel er rekkefølgen noe annerledes enn ved vanlig kjøp. Den som har adgang til å handle via systemet vil i realiteten gjøre mange av de oppgavene som normalt sett skal gjøres ved attestasjon, i forkant av bestilling. Tilsvarende gjøres anvisningen av utbetalingen i forkant av anvisningsbemyndiget, mens selve utbetalingen skjer etter at attestanten har godkjent at bestilte varer er mottatt.

Anvisningsmyndigheten er gitt fra Bystyret til rådmannen, men kan videredelegeres i flere ledd. Dette skal skje skriftlig, og den som videredelegerer må forsikre seg om at innholdet i anvisningsmyndigheten er kjent for den som får delegert ansvaret.

Følgende skal kontrolleres og bekreftes ved anvisningen:

- At disponeringen av budsjettmidlene er formelt og reelt i orden.
- At attestasjon og kontroll er foretatt av de personer som er tillagt denne oppgaven.
- At nødvendig og tilfredsstillende dokumentasjon er vedlagt.
- At anvist beløp belastes rett konto i regnskapet.
- At merverdiavgiftskoden er riktig.

Det er videre et krav om at anvisning skal skje omgående for å unngå rentebelastning, samt at det bør tilstrebtes å ha færrest mulig antall personer i behandlingsprosessen for å sikre effektiv håndtering av fakturaer.

Intervjuer og informasjon fra kommunen

Kommunens innkjøpsavdeling består per dags dato av 3 årsverk (en ansatt er langtidssykemeldt). Disse arbeider i all hovedsak med rammeavtaler, oppfølging og utvikling av innkjøpssystemer, samt rådgivning vedrørende innkjøpsprosesser. På grunn av manglende kapasitet er fokuset per tiden primært knyttet til drift, og i liten grad videreutvikling av systemer. Tabellen nedenfor viser bemanning i Sarpsborg kommune sammenlignet med andre relevante kommuner.

Tabell 1: Sammenlikning 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

Revisors merknader: Tallene er hentet fra innkjøpsavdelingens innspill til budsjettarbeidet for 2016.

Som tabellen viser er Sarpsborg lavest bemannet i forhold til innbyggertall blant de utvalgte kommunene. I notatet som tabell 1 er hentet fra, så argumenteres det for økt bemanning i kommunens innkjøpsavdeling. Det vises til at økt kapasitet:

- vil øke kvaliteten på kommunens anskaffelser.
- skaper mulighet for tettere oppfølging av inngåtte kontrakter.
- vil gi rom for forsterket fokus på e-handel.

Anslagsvis mener innkjøpsavdelingen at tiltakene kan medføre en samlet besparelse på flere millioner i forhold til dagens drift.

Innkjøpsavdelingen gjennomfører statusmøter med rammeavtaleleverandører en til to ganger per år. Avdelingen har ikke fast praksis for å gjennomføre stikkprøver av fakturaer fra leverandører kommunen har rammeavtaler med, men det har forekommet at stikkprøver har blitt gjennomført på bakgrunn av innspill fra ansatte i kommunen. I de fleste slike tilfeller har man ikke avdekket uregelmessigheter, men det har vært ett tilfelle hvor man besluttet å ikke forlenge kontrakten med leverandør på bakgrunn av uklare fakturaer og timesatser.

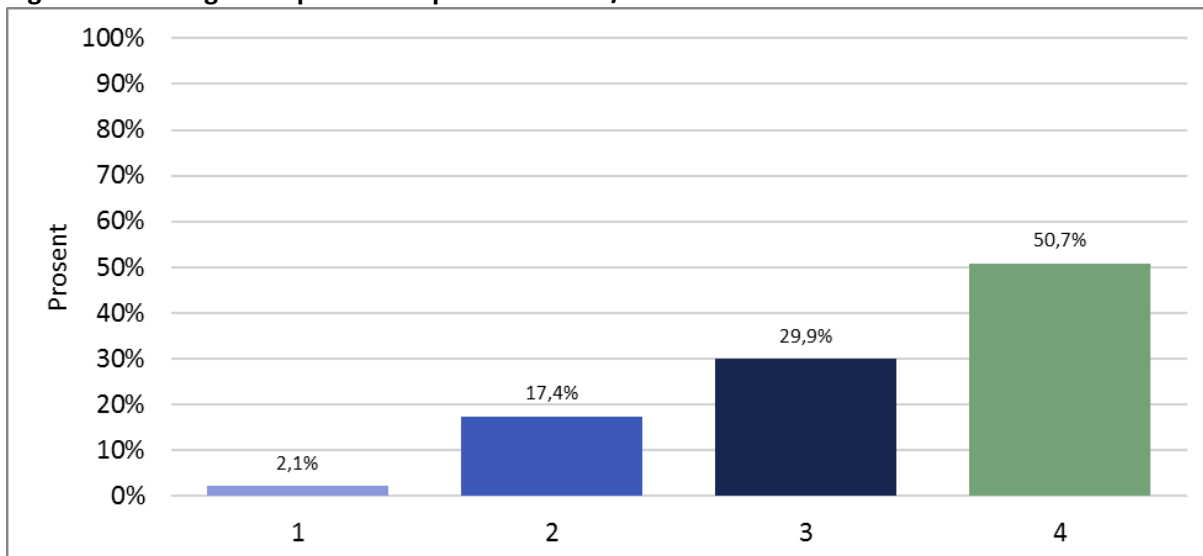
Slike stikkprøvekontroller har tidligere ikke blitt dokumentert, men fra og med april 2015 er det fast praksis for å dokumentere alle stikkprøvekontroller. Det presiseres likevel at ansvaret for kontroll av fakturaer verken er lagt til innkjøpsavdelingen eller regnskapsavdelingen. Ansvaret er plassert hos attestanten og den som anviser, gjennom kommunens prosedyre for anvisning og attestasjon.

En stor del av kommunens varebestillinger foretas gjennom e-handel. Dette systemet sikrer blant annet at det benyttes en leverandør som kommunen har avtale med, og at faktureringen skjer i tråd med prisene i systemet. Innkjøpsavdelingen opplyser om at de største leverandørene oversender oppdaterte kataloger hver måned. Noen av disse katalogene inneholder opp til 70.000 vareartikler. Kommunen har ikke kapasitet til å kontrollere om alle artiklene inntatt stemmer overens med avtalen som er inngått. Man har liten grunn til å tro at det tas inn feil artikler, men antakelig er det en mindre risiko for at feil artikler og/ eller priser kan forekomme i katalogene.

Fakturahåndtering i praksis – resultater fra spørreundersøkelsen

I det følgende redegjøres det for resultatene fra spørreundersøkelsen. Figuren på neste side viser hvordan respondentene fordeler seg på de ulike nivåene i kommunen (rollene).

Figur 1: Fordeling av respondenter på ulike nivåer/ roller

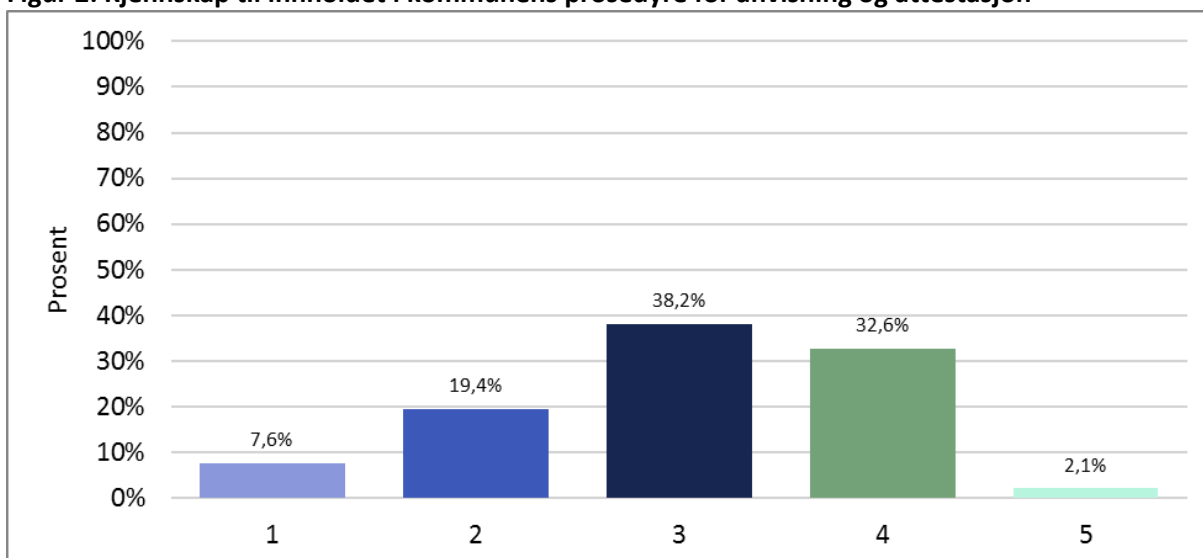


Revisors merknader: n=144. Verdiene under hver stolpe representerer ulike roller i kommunen: 1= «Kommunesjef», 2= «Enhetsleder», 3= «Teamleder» og 4= «Annen rolle».

54,2 % av respondentene oppgir at de kun har attestasjonsrett, 19,7 % oppgir at de kun har anvisningsmyndighet, og 26,1 % oppgir at de kan både attestere og anvise. Fordeling av myndighet på rollenivå er som følger:

- Kommunenesjefnivå utgjør 3 respondenter i undersøkelsen. Av disse oppgir 2 at de kan både attestere og anvise, mens 1 opplyser kun å ha anvisningsmyndighet.
- Enhetsledernivået utgjør 25 respondenter. Av disse opplyser 7 at de kan både attestere og anvise, mens 18 opplyser kun å ha anvisningsmyndighet.
- Teamledernivå utgjør 43 respondenter. Av disse opplyser 17 kun å ha attestasjonsrett, 6 opplyser kun å ha anvisningsmyndighet, mens 20 opplyser at de kan både attestere og anvise.
- Annen rolle utgjør 73 respondenter. Av disse opplyser 61 kun å ha attestasjonsrett, 3 opplyser kun å ha anvisningsmyndighet, mens 9 opplyser at de kan både attestere og anvise.

Figur 2: Kjennskap til innholdet i kommunens prosedyre for anvisning og attestasjon



Revisors merknader: n=144. Skalaen går fra 1 til 5, og betyr følgende: 1= «Jeg har svært liten kjennskap til innholdet», 2= «Jeg har noe kjennskap til innholdet», 3= «Jeg kjenner til det vesentligste av innholdet», 4= «Jeg har god kjennskap til innholdet» og 5= «vet ikke».

Gjennomsnittskår utgjør 2,98, som tilnærmet representerer alternativet «kjenner til det vesentligste». Prosentvis befinner hovedvekten av respondentene seg i den øvre delen av skalaen – 70,8 % (alternativ 3 og 4) mot 27 % (alternativ 1 og 2). Det er 2,1 %, eller 3 respondenter, som har valgt alternativet «vet ikke». På rollenivå har følgende antall personer valgt alternativene i den nedre delen av skalaen eller alternativet «vet ikke»:

- På enhetsledernivå har 3 respondenter valgt alternativet «noe kjennskap» og 1 har krysset av for alternativet «vet ikke».
- På teamledernivå har 8 respondenter valgt alternativet «noe kjennskap» og 3 har krysset av for «svært liten kjennskap».
- Av respondentene i samlekategorien «annen rolle» har 17 krysset av for «noe kjennskap», 8 har valgt «svært liten kjennskap» og 2 har valgt «vet ikke».

Ifølge kommunen er det som utgangspunkt ikke akseptabelt at respondenter velger alternativene 1 og 5, men samtidig oppfattes resultatet som tilfredsstillende dersom 90 % eller flere har valgt alternativene 2, 3 eller 4. Bakgrunnen for at kommunen også oppfatter alternativ 2 – «noe kjennskap» – som tilfredsstillende, er fordi man da vet hvor man

finner prosedyren og kan tilegne seg nødvendig kunnskap ved behov. Som figuren viser har 90,2 % av respondentene valgt alternativ 2, 3 og 4.

Spørreundersøkelsen hadde også et generelt spørsmål om hvilke ansatte prosedyren gjelder for. Her kunne respondentene velge mellom alternativene:

1. «Alle ansatte i Sarpsborg kommune»
2. «Kun ansatte i kommunen som har lederansvar»
3. «Kun ansatte i kommunen som arbeider med regnskap»
4. «Kun ansatte i kommunen som har fått delegert anvisningsmyndighet og/ eller attestasjonsrett»
5. «Vet ikke»

Som det fremgår tidligere i dette kapitlet gjelder prosedyren for ansatte som faller inn under alternativ 4. Det var også dette alternativet som flertallet valgte – 78,3 % respondenter. 9,1 % av respondentene valgte alternativ 1 og 12,6 % fordelte seg på de øvrige alternativene.

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?	99,3 %	0 %	0,7 %
2. Er det viktig at attestasjon og anvisning gjøres av to ulike personer?	97,9 %	1,4 %	0,7 %
3. Kan en utbetaling attesteres og anvises av samme person?	2,8 %	94,5 %	2,8 %
4. Kan du anvisne egne regninger, eksempelvis reiseregninger og utlegg?	1,5 %	98,5 %	0 %

Revisjonens merknad: n=144

Det er noen ulikheter i svarfordeling avhengig av hvilken rolle man har i kommunen. På kommunesjef- og enhetsledernivå har samtlige respondenter valgt «fasitsvarene» i henhold til kommunens prosedyre. På teamledernivå og for respondenter som har «annen rolle» er det noen få respondenter

som har valgt andre alternativer enn «fasitsvarene». Størst utslag i negativ retning fremkommer på teamledernivå hvor 9,4 % av respondentene har valgt henholdsvis «Ja» og «Vet ikke» på spørsmål 3, samt at 3,8 % har valgt alternativ «Ja» på spørsmål 4.

Tabell 3: Hva inngår i attestantens oppgaver?

Attestantens kontrolloppgaver	Alle	Enhets- leder	Team- leder	Annen rolle
1. At mottatt vare/ tjeneste stemmer med bestilling og avtalt pris	99,1 %	100 %	97,3 %	100 %
2. At varene er levert til rett adresse	66,7 %	71,4 %	62,2 %	70,1 %
3. At pris og betalingsbetingelser er i henhold til innkjøpsavtale/ kontrakt	82,5 %	85,7 %	75,7 %	86,6 %
4. At arbeidet er utført og at timetallet er korrekt	78,9 %	71,4 %	78,4 %	80,6 %
5. At fakturaen er korrekt lagt inn i fakturabehandlingssystemet	53,5 %	85,7 %	54,1 %	50,7 %
6. At fakturaen tilfredsstill bokføringslovens krav om betalingsdokument	39,5 %	71,4 %	43,2 %	32,8 %
7. At fakturaen er attestert senest 3 dager før forfallsdato	40,4 %	57,1 %	51,4 %	32,8 %
8. At fakturaen er påført riktig merverdiavgiftskode	72,8 %	100 %	64,9 %	76,1 %

Revisjonens merknader: n «alle»= 114. Grunnen til at antallet respondenter er lavere her enn i tabell 2 ovenfor, er fordi spørsmålet ikke er stilt til de som har oppgitt bare å ha anvisningsmyndighet.

Samtlige kontroller beskrevet i tabell 3 skal utføres av attestanten. Dette fremgår også av kommunens prosedyre. Også dette spørsmålet hadde «Vet ikke» som alternativ, men ingen av respondentene valgte dette alternativet. Som tabellen viser er det ulikheter knyttet til hvilke kontroller respondentene mener attestanten skal gjennomføre.

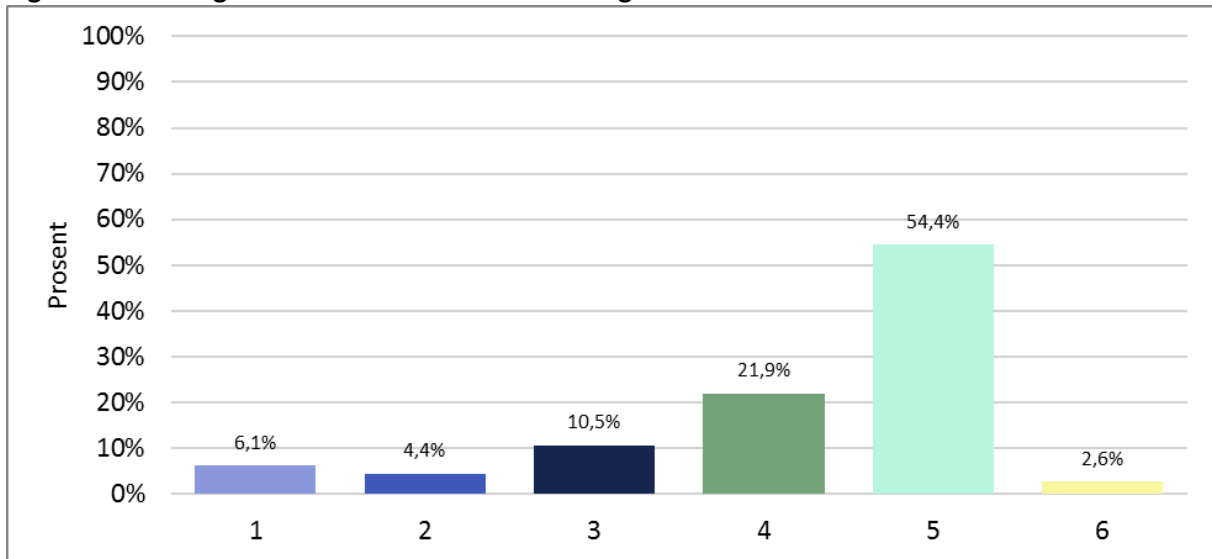
Ingen har krysset av for samtlige kontrolloppgaver. Det er flest respondenter som har valgt kontroll nr. 1, 3 og 4. Disse kontrollene kan også betraktes som de viktigste, da det gjelder direkte kontroll av faktura opp mot leveranse og pris. At kontroll nr. 4 har noe dårligere svarprosent enn de to andre kontrollene kan antakelig forklares med at denne først og fremst viser til tjenesteleveranser, ikke ordinære kjøp av varer. Litt mer enn halvparten av respondentene mener at attestanten skal

kontrollere at fakturaen er korrekt registrert, og fire av ti mener at attestanten også skal kontrollere om fakturaen tilfredsstill 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 5, 6 og 8. Her fremgår det at enhetsledernivået er mer bevisst ansvaret knyttet til korrekt registrering, bokføringslovens krav og riktig merverdiavgiftskode.

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 3: I hvilken grad kontrollerer du fakturabetingelsene før du attesterer?



Revisors merknader: n= 114. Skalaen går fra 1 til 6, og betyr følgende: 1= «Fakturabetingelser kontrolleres ikke. Det forutsetter jeg at blir gjort av fakturamottak», 2= Fakturabetingelser kontrolleres i liten grad», 3= «Fakturabetingelser kontrolleres i noen grad», 4= «Fakturabetingelser kontrolleres jevnlig», 5= «Fakturabetingelser kontrolleres alltid» og 6= «Vet ikke».

Gjennomsnittskår utgjør 4,17, som tilnærmet representerer alternativet «jevnlig kontroll av fakturabetingelser». 76,3 % av respondentene oppgir at de kontrollerer fakturabetingelser «jevnlig» eller «alltid». Legger man til de som oppgir å kontrollere dette «i noen grad», så øker andelen til 86,8 %. 13,1 %, eller 15 respondenter, oppgir at de kontrollerer fakturaer i «liten grad», «aldri» eller «vet ikke».

Går man ned på rollenivå fremtrer noen ulikheter:

- På enhetsledernivå (n= 7) har samtlige respondenter valgt alternativene «i noen grad» (1), «jevnlig» (1) eller «alltid» (5).
- På teamledernivå (n=37) har 78,3 % av respondentene valgt alternativene «i noen grad» (3), «jevnlig» (12) eller «alltid» (14).

21,6 % (8) har oppgitt at de kontrollerer fakturaer i «liten grad», «aldri» eller «vet ikke».

- Innenfor «annen rolle» (n= 67) har 89,5 % av respondentene valgt alternativene «i noen grad» (8), «jevnlig» (11) eller «alltid» (41). 10,5 % (7) av respondentene har oppgitt at de kontrollerer fakturaer i «liten grad», «aldri» eller «vet ikke».

Ifølge kommunen bør svaralternativene «aldri» og «vet ikke» ikke forekomme blant respondentene, samtidig som at minst 90 % bør ha valgt alternativene «i noen grad», «jevnlig» og «alltid».

Tabell 4: Hva inngår i anviserens oppgaver?

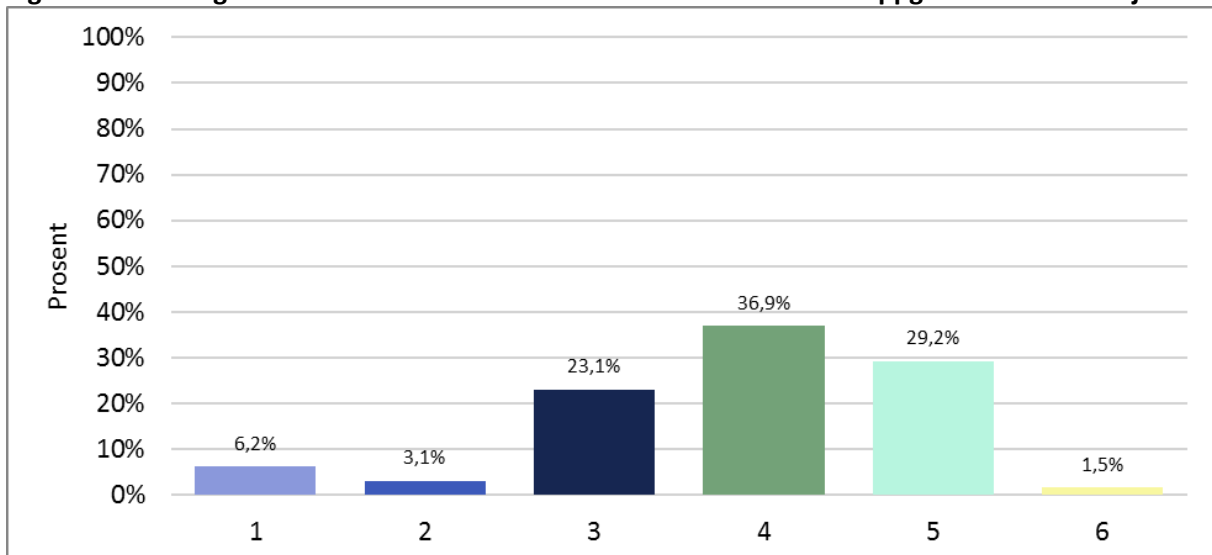
Anviserens kontrolloppgaver	Alle
At disponering av budsjettmidler er formelt og reelt i orden	72,3 %
At attestasjon og kontroll er foretatt av personer med denne myndigheten	73,8 %
At nødvendig og tilfredsstillende dokumentasjon er vedlagt	80 %
At anvist beløp belastes korrekt i regnskapet	86,2 %
At det er påført korrekt merverdiavgiftskode	73,8 %

Revisjonens merknader: n= 65. Grunnen til at antallet respondenter er lavere her enn i tabell 2 ovenfor, er fordi spørsmålet kun retter seg mot de som har anvisningsmyndighet.

Samtlige kontroller beskrevet i tabell 4 skal utføres av anviseren. Dette fremgår også av kommunens prosedyre. Også dette spørsmålet hadde «Vet ikke» som alternativ, men ingen av respondentene valgte dette

alternativet. Som tabellen viser er det ingen av kontrollene som er valgt av samtlige respondenter, men flertallet har likevel krysset av for de fleste oppgaver.

Figur 4: I hvilken grad kontrollerer du at attestanten har ivaretatt sine oppgaver ved attestasjonen?



Revisors merknader: n= 65. Skalaen går fra 1 til 6, og betyr følgende: 1= «Det gjøres aldri», 2= «I liten grad», 3= «I noen grad», 4= «I stor grad», 5= «Det gjøres alltid» og 6= «Vet ikke».

Gjennomsnittskår utgjør 3,81, som tilnærmet representerer alternativet «i stor grad». 66,1 % 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 89,2 %. 10,8 %, eller 7 respondenter, oppgir at de kontrollerer attestantens utførelse i «liten grad», «aldri» eller «vet ikke».

Går man ned på rollenivå fremtrer noen ulikheter:

- På kommunesjefnivå og enhetsledernivå (n= 27) er det ingen av respondentene

som har valgt alternativene «i liten grad», «aldri» eller «vet ikke».

- På teamledernivå (n=26) har fire av respondentene valgt alternativene «i liten grad», «aldri» eller «vet ikke».
- Innenfor «annen rolle» (n= 11) har to valgt alternativet «aldri». Øvrige respondenter har valgt alternativ 3, 4 eller 5.

Ifølge kommunen bør ikke svaralternativene «aldri» og «vet ikke» forekomme blant respondentene, samtidig som at minst 90 % bør ha valgt alternativene «i noen grad», «i stor grad» og «alltid».

Spørreundersøkelsen inneholdt også spørsmålet: «Skal anviseren regelmessig undersøke om attestanten ivaretar sine oppgaver?». 87,5 % (n= 56) av respondentene svarte bekreftende på dette. Samtidig var det fire respondenter som mente at dette ikke var anviserens ansvar (to teamledere og to enhetsledere), en mente at det var kommunesjefens ansvar (annen rolle) og tre valgte alternativet «vet ikke» (to teamledere og en enhetsleder).

Spørreundersøkelsen inneholdt også enkelte spørsmål knyttet til kjennskap og etterlevelse av anskaffelsesregelverket og kommunens rutiner og retningslinjer. Revisjonen

gjennomførte en forvaltningsrevisjon knyttet til dette temaet i 2011, og i dette perspektivet var det interessant å se om det hadde forekommet en holdningsendring blant respondentene knyttet til de spørsmålene som ble stilt den gangen. Temaene har i utgangspunktet kun indirekte sammenheng med attestasjon og anvisning, men samtidig er kjennskap til anskaffelsesregelverket og kommunens rammeavtaler en forutsetning for riktige innkjøp. Dette er et ansvar som påhviler alle ledernivåene i kommunen gjennom innkjøpsreglementet og gjeldende lederavtaler.

Tabell 5: Informasjon om rammeavtaler

	2011			2015		
	Enig	Både og	Uenig	Enig	Både og	Uenig
Jeg synes kommunens rammeavtaler dekker mitt behov	38 %	49 %	13 %	50 %	46,3 %	3,7 %
Jeg mener at informasjon om kommuneovergripende rammeavtaler er tilstrekkelig tilgjengeliggjort	40 %	43 %	17 %	47 %	50 %	3 %
Jeg mener at informasjon om kommuneovergripende rammeavtaler er oppdatert	39 %	48 %	13 %	45,2 %	53,2 %	1,6 %
Jeg melder alltid nye behov til sentral innkjøpsfunksjon	25 %	35 %	40 %	24 %	58,4 %	17,6 %

Revisjonens merknader: n 2011= 173, n 2015= 125-136 (noen av respondentene har ikke svart på samtlige påstander). I årets undersøkelse kunne respondentene velge mellom alternativene «Uenig», «Litt uenig», «Litt enig» og «Enig». I undersøkelsen fra 2011 kunne respondentene velge mellom alternativene «Helt uenig», «uenig», «litt uenig», «Litt enig», «Enig» og «Helt enig». Svarprosentene er slått sammen slik at de kan fordeles i tre kategorier.

På spørsmålet om kommunens rammeavtaler dekker respondentens behov, så ser man at det er marginalt færre i kategorien «Både og» i år sammenlignet med 2011. Det var også flere som var uenig i 2011 enn i 2015. Samlet medfører dette at andelen som er enig i spørsmålet er høyere i 2015 enn hva tilfellet var i 2011.

Tilsvarende gjelder også spørsmålene knyttet til om rammeavtalene er tilstrekkelig tilgjengeliggjort og oppdaterte. Også her er «enig» kategorien høyere i 2015 enn i 2011, samtidig som «uenig» kategorien er vesentlig

lavere. Her har imidlertid «både og» kategorien også øket, som inkluderer respondenter som er «litt enig» og «litt uenig» i spørsmålene.

På spørsmålet om respondenten alltid melder nye behov til sentral innkjøpsfunksjon er «enig» kategorien tilnærmet uendret, men samtidig har det vært en vesentlig reduksjon i kategorien «uenig». Som nevnt inneholder «både og» kategorien de som er «litt uenig» og «litt enig», altså de som plasserer seg på midten.

Tabell 6: Etterlevelse av rammeavtaler

	2011			2015		
	Enig	Både og	Uenig	Enig	Både og	Uenig
Jeg passer alltid på å etterleve rammeavtalene etter beste evne	78 %	18 %	4 %	84,2 %	17,3 %	0 %
Jeg forsøker å slå rammeavtalen prismessig ved å henvende meg til andre leverandører	10 %	21 %	69 %	3,1 %	26,2 %	72,3 %

Revisjonens merknader: n 2011= 173, n 2015= 130-133 (noen av respondentene har ikke svart på samtlige påstander). I årets undersøkelse kunne respondentene velge mellom alternativene «Uenig», «Litt uenig», «Litt enig» og «Enig». I undersøkelsen fra 2011 kunne respondentene velge mellom alternativene «Helt uenig», «uenig», «litt uenig», «Litt enig», «Enig» og «Helt enig». Svarprosentene er slått sammen slik at de kan fordeles i tre kategorier.

På spørsmålet om respondenten alltid passer på å etterleve rammeavtalene etter beste evne har andelen «enig» økt fra 2011 til 2015. Samtidig er det i 2015 ingen som har valgt alternativet «uenig». «Både og» kategorien er tilnærmet uendret.

For spørsmålet knyttet til bevisst valg av andre leverandører enn de kommunen har rammeavtale med, har det også forekommet en positiv utvikling. Både andelen «uenig» og

andelen «Både og» har øket, på bekostning av «enig» kategorien.

Andelen som er «litt enig» i kategorien «både og» utgjør 10 % av totalt antall respondenter, i motsetning til i 2011 hvor denne andelen utgjorde 6,8 % av totalt antall respondenter (revisjonen gjør oppmerksom på at disse prosentene ikke fremgår av tabellen ovenfor, men er hentet ut fra undersøkelsens rådata).

Tabell 7: Kjennskap til anskaffelsesregelverket og kommunens innkjøpsreglement

	2011			2015		
	Enig	Både og	Uenig	Enig	Både og	Uenig
Jeg har god kjennskap til kommunens innkjøpsreglement	62 %	33 %	5 %	43,6 %	55 %	2,1 %
Jeg har god kjennskap til kommunens innkjøpsrutine	58 %	36 %	6 %	46,4 %	52,9 %	2,9 %
Jeg har god kjennskap til lov og forskrift om offentlige anskaffelser	41 %	46 %	13 %	33,3 %	63,1 %	5 %

Revisjonens merknader: n 2011= 173, n 2015= 140-141 (noen av respondentene har ikke svart på samtlige påstander). I årets undersøkelse kunne respondentene velge mellom alternativene «Uenig», «Litt uenig», «Litt enig» og «Enig». I undersøkelsen fra 2011 kunne respondentene velge mellom alternativene «Helt uenig», «uenig», «litt uenig», «Litt enig», «Enig» og «Helt enig». Svarprosentene er slått sammen slik at de kan fordeles i tre kategorier.

For samtlige påstander knyttet til kjennskap til kommunens innkjøpsreglementer og anskaffelsesregelverket generelt, viser tabellen en nedgang i andelen respondenter som er enig. Samtidig har andelen respondenter som er uenig også gått ned. Hovedvekten av respondentene befinner seg således i «både og» kategorien. Her viser

rådata både for 2011 og 2015 at de aller fleste respondentene som befinner seg i denne kategorien har krysset av for «litt enig». Det er med andre ord fortsatt slik at den største andelen av respondenter befinner seg på den positive siden av skalaen.

Tabell 8: Etterlevelse av kommunens innkjøpsreglement og kontroll av innkjøp

	2011			2015		
	Enig	Både og	Uenig	Enig	Både og	Uenig
Jeg følger alltid kommunens reglementer og rutiner ved innkjøp	89 %	11 %	6 %	71,1 %	30,3 %	0 %
Jeg mener at kommunens reglementer og rutiner dekker mitt behov i innkjøpsprosessen	73 %	21 %	6 %	49,3 %	50,7 %	0,7 %
Min leder kontrollerer de kjøp jeg foretar meg	44 %	26 %	30 %	44 %	40,3 %	17,2 %
Alle innkjøp kontrolleres i etterkant	72 %	17 %	11 %	57,5 %	35,8 %	7,5 %

Revisjonens merknader: n 2011= 173, n 2015= 134-135 (noen av respondentene har ikke svart på samtlige påstander). I årets undersøkelse kunne respondentene velge mellom alternativene «Uenig», «Litt uenig», «Litt enig» og «Enig». I undersøkelsen fra 2011 kunne respondentene velge mellom alternativene «Helt uenig», «uenig», «litt uenig», «Litt enig», «Enig» og «Helt enig». Svarprosentene er slått sammen slik at de kan fordeles i tre kategorier.

Som det fremgår av tabellen har andelen respondenter i kategorien «enig» gått ned fra 2011 til 2015 for samtlige påstander, med unntak av påstanden knyttet til om leder kontrollerer de kjøp respondenten foretar seg. Her er andelen i «enig» kategorien uendret. Samtidig har også andelen respondenter i kategorien «uenig» gått ned for samtlige påstander.

Økningen har således vært i «både og» kategorien. Her viser rådata for undersøkelsen i 2011 at det store flertallet av respondentene var mer uenig enn enig i påstandene, samtidig som rådata for undersøkelsen i 2015 viser det motsatte. Nå er altså det store flertallet av respondentene mer enig enn uenig i påstandene. Samlet sett så befinner altså en større andel av respondentene seg på den positive siden av skalaen i 2015, enn hva tilfellet var i 2011.

Fakturahåndtering i praksis – resultater fra fakturagjennomgang

Følgende punkter har blitt kontrollert ved gjennomgang av fakturaer:

- Fakturabetingelser sammenlignet med gjeldende rammeavtale på det aktuelle tidspunktet. Rammeavtalene inneholder timepris for faglært. I tillegg er det fastsatt timepris for arbeider på kvelder og i helg. Det er ikke spesifisert timepris for spesielle typer faglærte, slik som sikkerhetsteknikker el.
- Alle avtaler oppstiller krav om at «alle kostnader i forbindelse med oppdrag for

Sarpsborg kommune, eksempelvis kilometergodtgjørelse, verktøy, reisetid og alle andre utgifter skal være inkludert i timepriser».

- Kravene i bokføringsloven (følger i vedlegg).
- At fakturerte priser på produkter stemmer overens med produktlister/nettoprislister.
- At fakturaer i tilknytning til investeringsprosjekter som angår endringer, er dokumentert med endringsmelding.

Samlet plukket revisjonen ut 173 fakturaer for kontroll. Av disse kunne 96 fakturaer henføres mot en løpende rammeavtale, 49 fakturaer gjaldt endringsmeldinger. De resterende 29 fakturaene fordelte seg med henholdsvis 23 fakturaer som gjelder entreprisprosjekter og 6 fakturaer som revisjonen ikke har mottatt underlagsdokumentasjon på, og som derfor ikke lar seg kontrollere.

Under følger en oppsummering av fakturakontrollen, fordelt på leverandør. Samtlige fakturaer er attestert og anvist av to ulike personer.

Bravida Norge AS - rørleggertjenester

Revisjonen plukket ut 23 fakturaer for kontroll. Samtlige gjelder regnskapsåret 2015. Ingen av fakturaene spesifiserer hvorvidt det gjelder avrop på rammeavtale.

Kontroll av underliggende dokumentasjon viser at 12 fakturaer kan henføres til inngått

rammeavtale. Åtte fakturaer gjelder leveranser i forbindelse med totalentrepriser. For tre fakturaer har revisjonen ikke mottatt underliggende dokumentasjon, og disse kan derfor ikke kontrolleres nærmere.

Følgende funn er gjort i tilknytning til de fakturaene som kan henføres til rammeavtale:

- Fakturert timepris stemmer overens med rammeavtalen på samtlige fakturaer.
- To fakturaer tilfredsstillende ikke kravene i bokføringsforskriften. Revisjonen har fått beskrivelse av hva de to fakturaene gjelder.
- På seks fakturaer er det ført opp poster (forbruksmateriell, servicebil og administrasjon) som ikke er spesifisert i rammeavtalen.
- Pris på produkter har ikke latt seg kontrollere, da det ikke foreligger nettoprisliste.

Sarpsborg VVS - rørleggertjenester

Revisjonen plukket ut to fakturaer for kontroll (tilsvarende antall bokførte fakturaer). Samtlige gjelder regnskapsåret 2015. Ingen av fakturaene spesifiserer hvorvidt det gjelder avrop på rammeavtale, men kontroll av underliggende dokumentasjon viser at begge kan henføres til inngått rammeavtale.

Følgende funn er gjort i tilknytning til de fakturaene som kan henføres til rammeavtale:

- Begge fakturaene tilfredsstillende bokføringsforskriftens krav.
- Den ene fakturaen knytter seg til avholdt minikonkurranse. Fakturert beløp er lavere enn avtalt totalpris for oppdraget.
- Den andre fakturaen gjelder regningsarbeid på grunnlag av rammeavtalen, og fakturert timepris stemmer overens med avtalen.
- Pris på produkter i tilknytning til den ene fakturaen har ikke latt seg kontrollere, da produktene som er benyttet ikke er listet opp på nettoprislisten.

Imtech Norge AS - rørleggertjenester

Revisjonen plukket ut åtte fakturaer for kontroll. Samtlige gjelder regnskapsåret 2015.

Ingen av fakturaene spesifiserer hvorvidt det gjelder avrop på rammeavtale.

Kontroll av underliggende dokumentasjon viser at fem fakturaer kan henføres til inngått rammeavtale. To fakturaer gjelder leveranser i forbindelse med en totalentreprise. For en faktura har revisjonen ikke mottatt underliggende dokumentasjon, og denne kan derfor ikke kontrolleres nærmere.

Følgende funn er gjort i tilknytning til de fakturaene som kan henføres til rammeavtale:

- På fire av fakturaene er det fakturert med en timepris som er høyere enn hva rammeavtalen fastsetter.
- Samtlige fakturaer tilfredsstillende kravene i bokføringsforskriften.
- På tre fakturaer er det ført opp poster (driftsmateriell og saksbehandling) som ikke er spesifisert i rammeavtalen.
- Pris på produkter har ikke latt seg kontrollere, da det ikke foreligger nettoprisliste.

Lyn elektro AS - elektroinstallasjoner

Revisjonen plukket ut 30 fakturaer for kontroll. Fakturaene gjelder regnskapsåret 2014 og 2015. Ingen av fakturaene spesifiserer hvorvidt det gjelder avrop på rammeavtale.

Kontroll av underliggende dokumentasjon viser at 29 fakturaer kan henføres til inngått rammeavtale. For en faktura har revisjonen ikke mottatt underliggende dokumentasjon, og denne kan derfor ikke kontrolleres nærmere.

Følgende funn er gjort i tilknytning til de fakturaene som kan henføres til rammeavtale:

- Fakturert timepris stemmer i all hovedsak overens med rammeavtalen på samtlige fakturaer.
- Samtlige fakturaer tilfredsstillende kravene i bokføringsforskriften.
- På en faktura er det ført opp poster (fraktsonetillegg, frakt fra leverandør og miljøgebyr) som ikke er spesifisert i rammeavtalen.

- Pris på produkter har blitt kontrollert opp mot nettopprisliste. Flere fakturerte produkter står ikke oppført på listen, og det er også flere produkter som avviker i pris.

Bravida AS - elektroinstallasjoner

Revisjonen plukket ut 26 fakturaer for kontroll. Samtlige gjelder regnskapsårene 2014 og 2015. Ingen av fakturaene spesifiserer hvorvidt det gjelder avrop på rammeavtale.

Kontroll av underliggende dokumentasjon viser at 25 fakturaer kan henføres til inngått rammeavtale. For en av fakturaene har revisjonen ikke mottatt underliggende dokumentasjon, og denne kan derfor ikke kontrolleres nærmere.

Følgende funn er gjort i tilknytning til de fakturaene som kan henføres til rammeavtale:

- En av fakturaene gjelder tilleggsoppdrag etter utført minikonkurranse, der prisen ble avtalt muntlig. Fakturert pris er derfor ikke mulig å kontrollere.
- For øvrige fakturaer stemmer fakturert timepris overens med rammeavtalen.
- Samtlige fakturaer tilfredsstiller kravene i bokføringsforskriften.
- På tre fakturaer er det ført opp poster (lovpålagt dokumentasjon, fraktsonetillegg og oppmøtekostnad) som ikke er spesifisert i rammeavtalen.
- På fire fakturaer er det fakturert timesats for sikkerhetsteknikker, som ikke er spesifisert i rammeavtalen.
- Pris på produkter har blitt kontrollert for fem fakturaer opp mot produktliste. Ingen av de fakturerte prisene stemmer overens med listen.

EI-Tjenesten AS - elektroinstallasjon

Revisjonen plukket ut 11 fakturaer for kontroll. Samtlige gjelder regnskapsårene 2014 og 2015. Ingen av fakturaene spesifiserer hvorvidt det gjelder avrop på rammeavtale.

Kontroll av underliggende dokumentasjon viser at samtlige fakturaer kan henføres til inngått rammeavtale.

Følgende funn er gjort i tilknytning til de fakturaene som kan henføres til rammeavtale:

- Fakturerte timepriser stemmer overens med rammeavtale.
- For de fakturaer som gjelder minikonkurranser, stemmer fakturert beløp overens med tilbudsgrunnlag.
- Samtlige fakturaer tilfredsstiller kravene i bokføringsforskriften.
- Pris på produkter har ikke latt seg kontrollere, da det ikke foreligger nettopprislistene.

Installatør Gruppen AS - elektroinstallasjoner

Revisjonen plukket ut 12 fakturaer for kontroll. Samtlige gjelder regnskapsårene 2014 og 2015. Ingen av fakturaene spesifiserer hvorvidt det gjelder avrop på rammeavtale.

Kontroll av underliggende dokumentasjon viser at samtlige fakturaer kan henføres til inngått rammeavtale.

Følgende funn er gjort i tilknytning til de fakturaene som kan henføres til rammeavtale:

- Det er funnet avvik på fakturerte timepriser på tre fakturaer. Avvikene gjelder timepris montør og overtidstillegg, der fakturert pris er høyere enn avtalt.
- På to fakturaer er det ført opp poster (saksbehandler), som ikke er spesifisert i rammeavtalen.
- Samtlige fakturaer tilfredsstiller kravene i bokføringsforskriften.
- Pris på produkter har blitt kontrollert opp mot nettopprisliste, men ingen av de fakturerte produktene fremgår av listen.



Kilde: www.freeimages.com

Kontroll av endringsmeldinger

Følgende prosjekter er kontrollert:

- Ny barnehage Hafslundsøy
- Sandesundveien skole
- Valaskjold sykehjem-omsorgsboliger

Basert på leverandørstatistikk knyttet til det enkelte prosjekt er leverandøren med høyest total beløp og flest registrerte fakturaer valgt ut. Dette er Nipas Byggetreprenør AS (ny barnehage og Valaskjold) og AF Gruppen Norge AS (Sandesundveien). Videre ble siste 30 fakturaer fra leverandøren på hvert prosjekt kontrollert i detalj.

Ny barnehage – 18 av 30 fakturaer var endringsmeldinger

Sandesundveien – 22 av 30 fakturaer var endringsmeldinger

Valaskjold – 9 av 28 fakturaer var endringsmeldinger (kun registrert 28 fakturaer i 2014 og 2015).

Endringsmeldingene er kontrollert mot regnskapssystemet mht. signering, innhold, dokumentasjon/ vedlegg og prosjekt. Gjennomgangen viser at dokumentasjon foreligger for samtlige fakturaer – som oftest ved at det henvises til endringsmeldingen, og at denne også er lagt ved som vedlegg. De aller fleste endringsmeldinger var også underskrevet av kommunens byggeleder.

3.3 Vurderinger

Sarpsborg kommune har etablert flere dokumenter, som samlet sett skal bidra til tilfredsstillende økonomistyring i kommunen. Overordnet er kommunens delegerings-

reglement med betydning for rådmannen. Delegeringsreglementet er igjen brutt ned i dokumenter som har direkte betydning for alle som er ansatt i kommunen – både ledere og medarbeidere. Prosedyre for anvisning og attestasjon er et slikt dokument, og er det som vies mest oppmerksomhet i denne revisjonen. Samtidig er det viktig å påpeke at prosedyren henger sammen med en rekke andre dokumenter, som indirekte har betydning for den problemstillingen som belyses i dette kapitlet. Det vises blant annet til lederavtalene som avklarer og delegerer myndighet knyttet til økonomi, samt kommunens innkjøpsreglement som gir anvisning om hvordan innkjøp skal gjøres i kommunen.

Prosedyre for anvisning og attestasjon fyller to funksjoner. Den primære funksjonen er å forklare hvordan anvisning og attestasjon skal utføres. Dernest utgjør prosedyren et viktig element i kommunens økonomiske internkontroll – den fordeler ansvar og den danner grunnlag for kontroll av hvordan dette ansvaret forvaltes. Prosedyren omfatter alle momenter som bør kontrolleres ved attestasjon og anvisning av faktura, og den oppstiller også krav om dualkontroll. Dette er i tråd med alminnelige prinsipper for tilfredsstillende fakturahåndtering.

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. Resultatene er i all hovedsak tilfredsstillende.

Spørsmålet om kjennskap til innholdet i prosedyren oppnår en gjennomsnittskår på 2,98, som tilnærmet representerer «kjennskap til det vesentligste» (figur 2). 130 av 144 respondenter svarer tilfredsstillende på spørsmålet, jfr. kommunens oppfatning. Det er et mindre antall som oppgir å ha liten kjennskap til prosedyren eller ikke vet om de har kjennskap til prosedyren. Dette er i utgangspunktet ikke tilfredsstillende. Ideelt sett burde disse alternativene ikke blitt valgt,

og det er særlig overraskende at fire av respondentene befinner seg på enhetsleder- eller teamledernivå.

Revisjonen ønsker også å trekke frem et annet spørsmål i undersøkelsen, som gjaldt viktigheten av dualkontroll (tabell 2). Også her er svarene generelt svært tilfredsstillende, men revisjonen bemerker at litt mer enn 9 % av teamlederne har valgt alternativene «ja» og «vet ikke» på spørsmålet om en utbetaling kan attesteres og anvises av samme person. 3,8 % av teamlederne mener også at de kan anwise egne regninger.

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 3, omtalt nedenfor. Det er også tilfredsstillende at ingen opplyser å attestere eller anwise fakturaer som er feilsendt.

Et sentralt spørsmål i undersøkelsen handlet om i hvilken grad respondenten kontrollerte fakturabetingelsene før attestasjon (figur 3). Her utgjorde gjennomsnittskår 4,17, som tilnærmet representerer alternativet «jevnlig kontroll av fakturabetingelser». Kommunen oppstilte som krav at minst 90 % av respondentene bør ha valgt alternativene «i noen grad», «jevnlig» eller «alltid». Idealsituasjonen er at alle «alltid» kontrollerer fakturabetingelsene. Sistnevnte alternativ ble valgt av 54,4 % av respondentene, mens 86,8 % av respondentene valgte alternativene som inngår i kommunens «bør» kategori. Resultatet er altså noe dårligere enn hva kommunen mener er tilfredsstillende. Etter revisjonens oppfatning burde et vesentlig flertall av respondentene valgt alternativene «jevnlig» eller «alltid» her, og vi oppfatter ikke 76,3 % som tilstrekkelig i så måte.

Et siste spørsmål som revisjonen ønsker å trekke frem i forhold til prosedyren om anvisning og attestasjon, handlet om i hvilken grad respondenten kontrollerte at attestanten

hadde ivaretatt sine oppgaver ved attestasjon (figur 4). 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 3,81, som tilnærmet representerer alternativet «i stor grad».

Også her oppstilte kommunen som krav at minst 90 % av respondentene bør ha valgt alternativene «i noen grad», «i stor grad» eller «alltid». Revisjonen er enig i denne vurderingen. 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. 89,2 % av respondentene valgte alternativene som inngår i kommunens «bør» kategori. Også her er resultatet altså marginalt dårligere enn hva kommunen mener er tilfredsstillende. Revisjonen bemerker at samtlige respondenter på kommunalsjef og enhetsledernivå omfattes av kommunens «bør» kategori, men viser samtidig til at et mindre antall av teamlederne har valgt alternativer som kommunen ikke mener er tilfredsstillende.

Revisjonen har også sett nærmere på fakturahåndtering i praksis. Som det fremgår av fakta har kontrollen hovedsakelig bestått i å undersøke om anviste fakturaer stemmer overens med gjeldende rammeavtaler eller om det foreligger endringsmelding som grunnlag, samt om bokføringslovens krav er tilfredsstillt. Samlet sett var resultatet av denne kontrollen tilfredsstillende. Det store flertallet av fakturaer inneholder nødvendig underlagsdokumentasjon, samt prisbetingelser som korresponderer med inngåtte avtaler.

Revisjonen hadde imidlertid vanskeligheter med å kontrollere priser på produkter opp mot nettoprislister. For noen av rammeavtalene foreligger det ikke slike lister,

og der hvor slike lister foreligger, stemte fakturert pris ikke med listene, eller fakturert produkter var ikke oppført på listene. Det bør avklares internt om hvilken status produktlistene/ nettoprislister skal ha. På grunnlag av vår kontroll synes det som om nettoprislister ikke er retningsgivende verken for leverandørens faktureringspraksis eller for kommunens kontroll av fakturaer.

Det er også avdekket et mindre antall funn, som representerer avvik fra gjeldende avtaler eller regelverk:

- To av de kontrollerte fakturaene tilfredsstillende ikke bokføringslovens krav.
- På syv av 96 fakturaer er det fakturert med høyere timepris enn det som er avtalt i rammeavtalen. Det bemerkes at det er snakk om ubetydelige beløp samlet sett.
- Det vises også til at seks fakturaer ikke kunne detaljkontrolleres på grunn av manglende underlagsdokumentasjon.

På 15 av 96 fakturaer er det ført opp poster som ikke er spesifisert i rammeavtalen. Dette gjelder eksempelvis servicebil, sikkerhetsteknikker, oppmøtekostnad etc. Revisjonen presiserer at slike poster ikke nødvendigvis representerer avvik i forhold til rammeavtalen. Dette beror på en tolking av rammeavtalen, noe kommunen selv er nærmest til å gjøre.

Som det fremgår av fakta i kapittel 3, inneholdt spørreundersøkelsen også enkelte spørsmål som kun har en indirekte tilknytning til det som er formulert som hovedspørsmålet i kapitlet. Det er heller ikke oppstilt revisjonskriterier for denne delen av rapporten. Revisjonen vil likevel forsøke å knytte noen bemerkninger til resultatene sammenlignet med resultatene i 2011.

På ulike spørsmål knyttet til informasjon om rammeavtaler, viser fakta at respondentene gjennomgående er mer tilfredse i 2015 enn i 2011 (tabell 5). Det er kun i forhold til påstanden «jeg melder alltid nye behov til sentral innkjøpsfunksjon», at færre respondenter er enig i 2015, sammenlignet med 2011. Endringen er imidlertid marginal.

Samtidig har andelen som er uenig i påstanden gått kraftig ned. Dette gjelder også de øvrige påstandene.

Tabell 6 handler om etterlevelse av rammeavtaler. Også her er trenden positiv samlet sett. Et nøkkelspørsmål i 2011 var om respondenten forsøkte å slå rammeavtalen prismessig ved å henvende seg til andre leverandører – reelt sett et spørsmål om lojalitet til kommunens inngåtte avtaler. Den gangen var 10 % av respondentene enig i denne påstanden. I 2015 viser imidlertid resultatene at andelen enig har blitt kraftig redusert, og at også flere er uenig i påstanden. Samtidig kan ikke hele reduksjonen i «enig-kategorien» henføres til «uenig-kategorien», da «både og-kategorien» har økt. Slik revisjonen tolker resultatene synes det som om lojaliteten generelt har økt, men at det for noen også kanskje kan være situasjonsbestemt om de bruker en rammeavtale eller om de handler fra en leverandør kommunen ikke har avtale med.

Tabell 7 relaterer seg til kjennskap til anskaffelsesregelverket og kommunens innkjøpsreglement. For samtlige påstander har det forekommet en reduksjon i både «enig» og «uenig» kategorien i forhold til 2011, samtidig som «både og» kategorien har økt til dels kraftig. Umiddelbart kan dette tolkes negativt. Det er positivt at det er færre som mener at de ikke har god kjennskap til regelverket, men det kan betraktes som mer negativt at det også er færre som mener at de har god kjennskap. Det er imidlertid ikke gitt at resultatene bare kan tolkes slik. Det har vært et stadig økende fokus på offentlige anskaffelser de siste årene, og i særdeleshet at regelverket er komplisert og vanskelig å etterleve. I tillegg kommer det kontinuerlig nye dommer i KOFA og i EU-Domstolen som innsnevrer offentlig oppdragsgivers muligheter – i alle fall slik det fremstilles i media.

Endringen i svarfordelingen kan i et slikt perspektiv også tolkes som at man faktisk har blitt mer bevisst regelverket, og med det har blitt klar over at det kan være mange forhold man ikke har kunnskap om, men at man likevel kjenner hovedtrekkene og derfor velger

å plassere seg i midtkategorien. Det er dessuten viktig å påpeke at flertallet her befinner seg i på den positive siden av kategorien. Når det gjelder resultatet knyttet konkret til kommunens innkjøpsrutine, må dette 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.

Tabell 8 handler om etterlevelse av kommunens innkjøpsreglement og kontroll av innkjøp. Også her ser man samme tendens som i tabell 7 for de to første påstandene – andelen «enig» og «uenig» har gått ned, samtidig som «Både og-kategorien» har gått opp. Antakelig kan samme resonnement som ovenfor, legges til grunn også her.

Revisjonen vil imidlertid knytte noen bemerkninger til de to siste påstandene i tabellen: «Min leder kontrollerer de kjøp jeg foretar meg» og «Alle innkjøp kontrolleres i etterkant». Hva gjelder den første påstanden, har utviklingen vært positiv. «Enig-kategorien» er uendret, men «både og-kategorien» har steget kraftig på bekostning av «uenig-kategorien». Det er med andre ord flere som befinner seg i den positive enden av skalaen i 2015 sammenlignet med 2011. Samme positive utvikling er imidlertid ikke tilfellet for den siste påstanden. «uenig-kategorien» har gått noe ned, men samtidig har «enig-kategorien» også gått ned, og i større omfang. Her har det med andre ord skjedd en forflytning til midten av skalaen sammenlignet med 2011. Ut i fra denne påstanden kan en forsiktig tolkning tyde på at kontroll av innkjøp faktisk har fått noe mindre fokus i 2015 sammenlignet med 2011.

4 HAR KOMMUNEN TILTAK FOR Å SIKRE TILFREDSSTILLENDE LØNNS- OG ARBEIDSVILKÅR HOS LEVERANDØRER, OG HVORDAN IVARETAS DISSE I PRAKSIS?

4.1 Revisjonskriterier

Kunngjøringer og kontrakter

- Kommunen bør ha rutiner som bidrar til å sikre etterlevelse av kravene til informasjon om
 - Lønns- og arbeidsvilkår i kunngjøringer eller konkurransegrunnlag
 - Kontraktsklausuler
- Kommunen skal i kunngjøring eller konkurransegrunnlag informere om at kontrakten vil inneholde krav om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner i samsvar med forskriften om lønns- og arbeidsvilkår.
- Kommunen skal ta inn kontraktsklausul om lønns- og arbeidsvilkår.
- Kommunen skal ta inn kontraktsklausul om at leverandøren/underleverandørene på forespørsel må dokumentere at kravene til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt.
- Kommunen skal ta inn kontraktsklausul om rett til å gjennomføre nødvendige sanksjoner.

Kontroll med etterlevelse av kravene til lønns- og arbeidsvilkår

- Kommunen bør ha rutiner som bidrar til å sikre at det gjennomføres nødvendige kontroller av lønns- og arbeidsvilkår hos underleverandører, og som sikrer at kontrollene følges opp.
- Kommunen skal løpende og konkret vurdere behovet for å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår hos underleverandøren. Vurderingene bør dokumenteres.
- Kommunen skal gjennomføre nødvendige kontroller av lønns- og arbeidsvilkår hos underleverandører. Kontrollene bør dokumenteres.

I de tilfeller det oppdages brudd på kravene til lønns- og arbeidsvilkår, bør kommunen kreve

at forholdene rettes opp innen en fastsatt frist. Kommunen bør også ta stilling til om sanksjoner skal benyttes, og følge opp at forholdene rettes opp.

4.2 Fakta

Organisering

Kommuneområde teknisk arbeider, på revisjonens tidspunkt, med en intern omorganisering. Frem til 1.5.2015 bestod kommuneområdet av fire enheter:

- Enhet byggesak
- Enhet kommunalteknikk
- Enhet byggservice
- Enhet byggprosjekt

Per i dag er enhet byggservice, enhet byggprosjekt og enhet eiendom og næring¹¹ slått sammen til en enhet, enhet eiendom. Kommuneområdet består, på revisjonens tidspunkt, av to enheter¹²:

- Enhet eiendom
- Enhet kommunalteknikk

Målet med omorganiseringen er å samle kommuneområdets investeringer under en enhet, enhet eiendom.¹³

Rapporten er videre avgrenset til å omhandle enhet byggprosjekt sitt system og praksis for vurdering av og kontroll av leverandørers lønns- og arbeidsvilkår. Enhet byggprosjekt har ivaretatt kommunens rolle som byggherre innen nybygg, rehabilitering, ombygging og

¹¹ Enhet eiendom og næring var tidligere organisatorisk plassert under kommuneområde Samfunn, økonomi og kultur.

¹² Omorganiseringen skal være ferdigstilt innen 1.1.2016.

¹³ I tidligere organiseringen ble det foretatt investeringer i enhet byggprosjekt, enhet kommunalteknikk og enhet byggservice.

vann og avløp.¹⁴ I handlingsplanperioden (2014-2017) har enheten planlagt investeringer for nærmere 1,1 milliarder kroner.

Den nye enhet eiendom arbeider, på revisjonens tidspunkt, med å videreutvikle kommunens system og praksis omhandlende kontroll av leverandørs og underleverandørs etterlevelse av krav til lønns- og arbeidsvilkår. Nytt system vil bli gjeldende for samtlige kommuneområder.

Rutiner for informasjon i konkurransegrunnlag og kontrakter

Enhet byggprosjekt har utarbeidet en kvalitetshåndbok som til en hver tid inneholder siste utgave/mal av et konkurransegrunnlag. Malen inneholder vedlegg «Egenerklæring ILO konvensjon 94».¹⁵

Det fremkommer av vedlegget at:
«Oppdragsgiver stiller krav jfr. forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter av 9.2.2008, at ansatte hos leverandøren og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, skal ha lønns- og arbeidsvilkår som ikke er dårligere enn det som følger av landsomfattende tariffavtale eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke. Dette gjelder også for arbeid som skal utføres i utlandet. Leverandøren plikter å ha tilsvarende kontraktsbestemmelse i sine kontrakter med underleverandører, og skal gjennomføre nødvendig kontroll hos sine underleverandører for å påse at plikten overholdes. Oppdragsgiver har rett til innsyn i dokumenter og rett til å foreta andre undersøkelser som gjør det mulig for oppdragsgiver å gjennomføre nødvendig kontroll med at kravet

¹⁴ Dette ansvaret er nå tillagt enhet eiendom.

¹⁵ ILO er FNs internasjonale særorganisasjon for arbeidslivet. ILO konvensjonene er folkerettslig bindende og skal tilpasses de enkelte medlemslands lovverk. Med andre ord et lovinstrument som regulerer de fleste felt innen arbeidslivet. ILO-konvensjon nr. 94 omhandler arbeidsklausuler i offentlige arbeidskontrakter.

til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. En slik kontroll kan oppdragsgiver gjøre i form av stikkprøver i løpet av hele kontraktsperioden. De samme vilkårene gjelder for eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle denne kontrakten. Dersom leverandøren ikke etterlever klausulen, har oppdragsgiver rett til å holde tilbake deler av kontraktssummen til det er dokumentert at forholdene er i orden. Summen som blir tilbakeholdt skal svare til ca. 2 ganger innsparingen for leverandøren, dog ikke mindre enn kr. 1000,- per virkedag per arbeider. Bedriftens lønns- og arbeidsvilkår må dokumenteres».

Ifølge teamleder enhet eiendom ligger egenerklæringen som vedlegg i samtlige konkurransegrunnlag.

Det er enhetens prosjektledere som utarbeider konkurransegrunnlaget basert på standardisert mal. Alle konkurransegrunnlag kvalitetsikres av jurist og teamleder. Kontraktene utarbeides av jurist.

Informasjon i konkurransegrunnlag og kontraktsklausuler

Konkurransegrunnlaget i alle de fem kontrollerte anskaffelsene inneholdt kvalifikasjonskrav om at: *«Tilbyder skal ha ordnende arbeidsavtaler med sine ansatte, og de skal ha lønns- og arbeidsvilkår som ikke er dårligere enn det som kan anses som normalt på området».* Egenerklæring «ILO konvensjon 94» var vedlagt i samtlige konkurransegrunnlag.

Kontraktene i de fem prosjektene følger Norsk standard NS 3436 eller Norsk standard NS 8407. Det fremkommer av kontraktene at totalleverandøren påtar seg å levere kontaktarbeidet i samsvar med kontraktsdokumentene. Ifølge de to standardene er kommunens anbud- eller tilbudsgrunnlag en del av kontraktens dokumenter.

Ifølge teamleder enhet eiendom ligger konkurransegrunnlaget som vedlegg til kontrakten. Egenerklæringen som følger

konkurransegrunnlaget må undertegnes av entreprenør som en del av kvalifikasjonskravene i konkurransen.



Kilde: Anders Svarholt

Rutiner for vurdering av behovet for kontroller og gjennomføring av kontroller

Ifølge teamleder enhet eiendom blir behovet for kontroll av underleverandørers lønns- og arbeidsvilkår vurdert i plenum ved hver anskaffelse. Behovet for kontroller ansees som større i de tilfeller hvor det benyttes arbeidskraft fra andre land. Vurderingene dokumenteres i visse tilfeller.

I store bygg- og anleggsprosjekter utarbeider kommunen en særskilt plan for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA-plan). Ved utarbeidelse av SHA-plan er oppfølging av lønns- og arbeidsforhold et sentralt tema. Kommunen har i løpet av de to siste årene benyttet ekstern bistand for å videreutvikle og følge opp SHA-planene ytterligere. Det har blant annet blitt benyttet ekstern bistand i prosjektene ved Sarpsborg sykehus (Helsehuset) og ny barnehage på Tindlund. I disse prosjektene er lønns slipper blitt samlet inn og kontrollert, samt at de ansattes boforhold er blitt undersøkt. Kommunen har så langt ikke gjort seg erfaringer eller mottatt opplysninger som har gitt grunnlag for bruk av sanksjoner som følge av brudd på bestemmelsene om lønns- og arbeidsforhold. Ifølge teamleder enhet eiendom blir underleverandørers lønns- og arbeidsvilkår også diskutert med kontrahert entreprenør på vernerunder og i byggherremøter.

I henhold til retningslinje, «SHA-forpliktelser og krav om dokumentasjon fra TE og UE¹⁶», stilles det blant annet krav til at lønnslipp for de siste tre månedene for samtlige som arbeider i prosjektet, samt oppsett på arbeidstid, skal oversendes kommunen før oppstart av prosjektet.

Løpende vurderinger av behov for kontroll og gjennomførte kontroller i prosjekter

Valaskjold sykehjem- og omsorgssenter:

Prosjektet omhandler bygging av 48 omsorgsboliger og 32 sykehjemsplasser i felles bygg på Valaskjold i Sarpsborg. Kontraktssummen for prosjektet var på kr 137 627 479 eks. mva. Arbeidet ble utført i perioden mars 2012 til september 2013. Sarpsborg kommune hadde kontrakt med Nipas AS. Nipas benyttes seg av 21 underleverandører.

Ifølge prosjektleder Henrik Høst ble behovet for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår vurdert i forbindelse med samtaler med entreprenør og arbeidere på byggeplassen. Kontroller utover dette ble ikke ansett som nødvendig. Vurderingene er ikke dokumentert.

Oppgradering av administrasjonsbygg:

Kontraktssummen for samspillsentreprisen var på kr 2 200 000 eks. mva. Oppdraget til samspillentreprenøren omhandlet to prosjekter. Prosjekt 1 omhandlet ombygging av deler av Tune og Skjeberg administrasjonsbygg, Sarpsborg scene og Sarpsborg rådhus. Anslått prosjektkostnad var på 42,7 mill. inkl. mva. Prosjekt 2 omhandlet etablering av paviljong/modulbygg på Tindlund skole. Anslått prosjektkostnad var på ca. 6 mill. inkl. mva. Arbeidet ble utført i perioden desember 2012 til desember 2013. Det ble benyttet 9 underentreprenører i prosjektet.

Ifølge teamleder enhet eiendom er lønns- og arbeidsvilkår vurdert i forbindelse med jevnlig SHA-møter mellom kommunen og

¹⁶ Forkortelsene viser til totalentreprenør og underentreprenør.

entreprenør. Det er benyttet lokale og anerkjente firmaer med norske ansatte. Kontroll utover jevnlig SHA-møter ble ikke ansett som nødvendig. Vurderingene er ikke dokumentert.

Tilbygg Sarpsborghallen:

Prosjektet omhandler tilbygg på 135m² som skal benyttes som trimrom. Kontraktssummen for prosjektet var på kr 2 262 620 eks. mva. Arbeidet ble utført i perioden oktober 2012 til mars 2013. Kommunen hadde kontrakt med Boger Bygg AS. Boger Bygg AS benyttet seg av 5 underentreprenører.

Ifølge prosjektleder Henrik Høst er det gjennomført vurderinger av behovet for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår. Det er kun benyttet lokale og anerkjente firmaer med norske ansatte og kontroll utover oppsikt på byggeplass ble ikke ansett som nødvendig. Vurderingene er ikke dokumentert.

Nytt kunstgress Sarpsborg stadion:

Prosjektet omhandler fjerning av gammelt og legging av nytt kunstgress på Sarpsborg stadion. Kontraktssummen for prosjektet var på kr 1 444 808 eks. mva. Arbeidet ble utført i perioden 10.juni 2014 til 26.juni 2014. Kommunen hadde kontrakt med Saltex AS. Saltex AS benyttet 6 underleverandører.

Ifølge teamleder enhet eiendom ble det gjennomført vurderinger av behovet for lønns- og arbeidsvilkår i kontraktsforhandlingene med Saltex AS. Kommunen gjennomførte kontroll av arbeidskontrakter og boforholdene til arbeiderne fra Holland sport, en av underleverandørene til Saltex AS. Det ble ikke oppdaget brudd på lønns- og arbeidsvilkår i prosjektet. Kontrollene er ikke dokumentert.

Ny barnehage Hafslundsøy:

Prosjektet omhandler bygging av ny barnehage med 112 plasser med tilhørende uteområde. Kontraktssummen for prosjektet var på kr 32 484 986 inkl. mva. Arbeidet ble utført i perioden oktober 2014 til juli 2015. Kommunen hadde kontrakt med Nipas. Nipas benyttet 25 underleverandører i prosjektet.

Ifølge prosjektleder Frøydis Oraug er lønns- og arbeidsvilkår kontrollert i forbindelse med jevnlig SHA-møter mellom kommunen og entreprenør. Ifølge møtereferat fra «SHA-koordineringsmøte» datert 8.1.2015 og «Byggherrens revisjonsskjema Sarpsborg kommune» datert 5.2.2015 og 19.2.2015 fremkommer det at lønns slipper, boforhold og arbeidstid er kontrollert. Ifølge prosjektleder ble det ikke oppdaget brudd på lønns- og arbeidsvilkår i prosjektet.

Faktaboks 4: Rapport etter kontroll

Gjennomført kontroll av lønns- og arbeidsvilkår skal dokumenteres i henhold til relevant regelverk (forvaltningsloven og arkivloven). Difi anbefaler at kommunen/virksomheten utarbeider et notat eller en rapport etter utført kontroll. Sammen med en skriftlig risikovurdering vil dette dokumentet vise at kommunens/virksomhetens plikt til å gjennomføre nødvendig kontroll i hht. regelverkets krav er ivaretatt. Videre vil rapporten ligge til grunn for fremtidige kontroller, både innenfor samme kontrakt og som en erfaring som kan benyttes ved oppfølging av andre kontrakter.

- Rapporten kan legges frem for ledelsen og bidra til ledelsesforankring
- Rapporten bør inneholde informasjon om hva som er kontrollert, hvilken dokumentasjon som ble innhentet, eventuelle funn, hvilke krav som ble satt og hvilke frister som ble gitt
- Eventuelle brev, møtereferat, epost i forbindelse med saken bør ligge som vedlegg til rapporten
- Rapporten skal arkiveres i tilknytning til kontrakten
- Den gjennomførte kontrollen vil danne grunnlag for en eventuell ny kontroll på et senere tidspunkt. Dersom det konstateres brudd på krav i regelverket og i kontrakten, vil det være naturlig å vurdere en eventuell utvidet kontroll med eller uten ny egenrapportering fra leverandør

Kilde: Lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter – veileder om beste praksis (Difi).

Fremtidige planer for kommunens system og praksis for kontroll av lønns- og arbeidsforhold

I henhold til saksfremlegg til sak 80/15, «Kontraktsklausuler i bygge- og anleggskontrakter – bruk av lærlinger og tiltak

mot sosial dumping», vedtatt av Bystyret 24.09.2015 fremkommer det blant annet at: «For ytterligere å forhindre useriøse aktører, sosial dumping og svart arbeid på kommunale oppdrag anbefaler rådmannen at kommunen innfører hovedtrekkene i Skiensmodellen¹⁷ i forbindelse med utlysning av anskaffelser innenfor bygg- og anleggskontrakter, samt kontrakter innenfor kjøp av varer og tjenester, så langt det lar seg gjøre.».

Faktaboks 5: Skiensmodellen mot sosial dumping

“Skiensmodellen mot sosial dumping” er basert på krav konkretisert av Arne Hagen fra Fellesforbundet og omsatt til sak av Sven Egil Kristoffersen fra Skien kommune. Skiensmodellen innebærer fjorten strenge krav til det offentlige som byggherre. Kravene sammenfaller med Bystyresak 80/15 omtalt nedenfor punktvis, med unntak av at Sarpsborg kommune har vedtatt noe strengere betingelser på et av punktene.

Ifølge Bystyrets innstilling fremkommer det at:

1. Arbeidet skal utføres av tilbyderen og dennes ansatte i tjenesteforhold, eventuelt ved underentreprenør og deres ansatte. Tilbyder skal til enhver tid kunne framlegge dokumentasjon på ansettelsesforholdet. Tilbyder skal dokumentere at majoriteten av de ansatte har fagbrev innenfor sitt fagområde.
2. Avtale om underentreprise med enmannsforetak eller anvendelse av innleid arbeidskraft krever skriftlig begrunnelse fra entreprenøren. Innleie forutsettes lovlig etter arbeidsmiljølovenes bestemmelser. Videre stilles det krav om at det må dokumenteres at de ansatte i bemanningsselskapet er fast ansatt i selskapet, og mottar lønn mellom oppdrag. (At det er et reelt fast ansettelsesforhold med arbeids- og lønnsplikt samt arbeidsplikt i et definert tidsrom – ikke 0 % kontrakt fra NHO service).
3. Tilbyder plikter å sørge for at likelydende bestemmelser om bruk av egne ansatte, enmannsforetak, innleid arbeidskraft og krav om dokumentasjon av fagbrev inntas i kontrakter med underentreprenører. Arbeidskraften skal være innleid i samsvar med arbeidsmiljøloven § 14-12a og § 14-13. (Ved ordinær produksjon – tariffavtale og avtale med de tillitsvalgte).
4. Norsk er hovedspråk på kommunens byggeplasser, både skriftlig og muntlig. Det kreves at minst en person på hvert arbeidslag forstår og behersker å gjøre seg godt forstått på norsk. Personer med ledende funksjoner på byggeplassen skal beherske norsk. Alle arbeidstagere på byggeplassen skal ha kjennskap om å forstå sikkerhetsopplæring, sikkerhetsinstruksjoner, bruksanvisninger, varselskilt m.m. Dersom det er arbeidstagere på byggeplassen som ikke forstår norsk, er det tilbyders ansvar at disse får sikkerhetsinstruksjoner på et språk de forstår.
5. Tilbyder og underentreprenører som skal engasjeres i prosjektet skal være godkjente og aktive lærlingbedrifter. Når størrelsen på prosjektet tilsier det kan oppdragsgivere kreve at det skal være lærlinger i prosjektet.
6. Etter ligningsloven § 6-10, med tilhørende forskrifter, plikter næringsdrivende som har gitt noen oppdrag på byggeplass å gi melding til Sentralskattekontoret for utenlands saker om enhver utenlandsk oppdragstaker eller utenlandsk arbeidstaker som utfører oppdrag på byggeplassen.
7. Tilbyder er ansvarlig for å rapportere fortløpende om bruk av utenlandsk arbeidskraft i alle ledd i kontraktskjeden, herunder framskaffe og framlegge for byggherren kopi av innsendt melding for den enkelte utenlandske oppdragstaker eller utenlandske arbeidstaker.
8. Lønn og annen godtgjørelse for samtlige arbeidstakere skal utbetales til konto i en

¹⁷ Bystyret i Skien fattet i september 2014 et enstemmig vedtak om en rekke tiltak for å motvirke sosial dumping. Denne «tiltaks pakken» har fått navnet Skiensmodellen.

norsk bank. Byggherren skal i tillegg til de vanlige dokumentasjonskravene kunne følge pengestrømmen ut til de ansatte.

9. Tilbyder skal dokumentere at han har gyldig yrkesskadeforsikring for alle ansatte, og gir oppdragsgiver rett til å kontrollere opplysningene.
10. Byggherren kan kreve dagmulkt av tilbyderen dersom han selv eller noen av hans underentreprenører anvender ulovlig eller ikke kontraktsmessig arbeidskraft og forholdet ikke er blitt rettet innen en frist gitt ved skriftlig varsel fra byggherren. Mulkten løper fra fristens utløp til forholdets opphør. Mulkten skal utgjøre en promille av kontraktssummen, men ikke mindre enn kr. 1 000,- pr. hverdag.
11. Tilbyder skal sørge for at ansatte i egen organisasjon og ansatte hos eventuelle underentreprenører ikke har dårligere lønns- og arbeidsforhold enn det som følger av landsomfattende tariffavtale eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke, jfr §5 i forskrift om lønns og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Tilbyder skal på oppfordring legge fram dokumentasjon om lønns- og arbeidsvilkårene til de ansatte. Alle avtaler tilbyder inngår og som innebærer utføring av arbeid under denne kontrakten, skal inneholde tilsvarende dokumentasjon. Dersom tilbyder ikke etterlever disse pliktene og forholdet ikke er rettet innen en fastsatt frist har oppdragsgiver rett til å kreve dagmulkt. Mulkten løper fra fristens utløp til forholdets opphør og størrelsen fastsettes samme måte som i punkt 11.
12. Det skal bekreftes på vedlagte egenerklæring at tilbyder etterlever ILO konvensjoner som omhandler regulering av arbeidstid og ukentlig hvile (ILO 1 og 14), lønns- og arbeidsvilkår (ILO 94, 95 og 131 og norsk forskrift om lønns- og arbeidsvilkår), arbeidstakers rett til å organisere seg (ILO 97 og 88), ingen former for tvangsarbeid eller barnarbeid (ILO 29, 105, 138 og 182).
13. Ved konstatert brudd på ovennevnte bestemmelser, og entreprenøren ikke har rettet feilen innen fristens utløp, kan byggherren heve kontrakten.
14. Tilbyder må gi skattemyndighetene fullmakt til å levere opplysninger til byggherren, samt tilgang til opplysninger om firmahistorikk og opplysninger om sentrale personer i ledelse og eierskap.
15. Byggherren tillater ikke mer enn to ledd i kontraktskjeden. Byggherren kan godkjenne tre ledd når det foreligger en god begrunnelse. Det skal aldri være mer enn tre ledd i kontraktskjeden. Hovedentreprenøren regnes som 1. ledd i kjeden og bemanningsforetaket etter Arbeidsmiljølovens § 14.2 regnes som et ledd i kontraktskjeden. (Utførelses kjede = Hovedentreprenør setter ut oppdrag til underentreprenør som setter oppdraget videre til underentreprenør = 3 ledd).
16. Tilbyder plikter å sørge for at likelydende bestemmelser (pkt. 1 - 15) inntas i kontraktsbestemmelser som underentreprenører.

Overnevnte krav er i tråd med Skiensmodellen med unntak av egenerklæring om etterlevelse av ILO konvensjoner (punkt 12) hvor Sarpsborg kommune stiller strengere krav.

I henhold til saksfremlegget (sak 80/15) skal kommunen til enhver tid følge beste praksis på området. Beste praksis på området blir blant annet nærmere beskrevet i «*Veileder om bestep praksis – Lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*» utarbeidet av Difi på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet, og er ett av tiltakene i regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet. Veilederen er utformet som en sjekklister med ulike nivåer: *skal, bør og kan*.

«Skal» kravene er lovpålagte krav, og er et absolutt minimum for oppfølgingsarbeidet. Disse tilsvarer i all vesentlighet revisjonskriteriene som er gjengitt under kapittel 4.1 i denne rapporten. For å styrke vernet mot sosial dumping ytterligere, har Difi

formulert noen anbefalinger til hva kommunen/virksomheten bør gjøre i tillegg til de lovpålagte kravene. Videre finnes det flere forslag som kan følges av avanserte brukere og/eller ved særlig høy risiko for brudd på lønns- og arbeidsvilkår.

Faktaboks 6: Hva er sosial dumping?

Sosial dumping er pekt på som en av hovedutfordringene i det norske arbeidslivet. Når arbeidsinnvandringen øker, øker også risikoen for sosial dumping. Sosial dumping er ikke et entydig definert begrep. Regjeringen mener sosial dumping skjer «både ved brot på helse-, miljø- og sikkerhetsreglar, mellom anna reglar om arbeidstid og krav til bustandard, og når lønn og andre ytingar er uakseptabelt låge, samelikna med det norske arbeidstakarar normalt tener, eller ikke er i tråd med allmenngjeringsforskrifter der slike gjeld».

Kilde: Veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter (Difi).

Per i dag har kommunen ikke hatt tilstrekkelig ressurser til å følge opp samtlige punkter i Skiensmodellen. Innføringen av modellen vil anslagsvis medføre en økning i årlige driftsutgifter på 1,0-1,5 millioner kroner. I tillegg vil det medføre økte projektkostnader i form av konsulenttenester med riktig kompetanse for å kunne utføre revisjoner og vurdere behov for sanksjoner.

Ifølge teamleder enhet eiendom har Oslo kommune intensivert arbeidet mot arbeidskriminalitet og sosial dumping. Oslo har blant annet etablert rammeavtaler med fem leverandører som kan bistå med profesjonell kontraktsoppfølging innen risikoutsatte områder, herunder renhold og bygg- og anlegg. Tjenestene leveres både til Oslo kommunes virksomheter, samt alle de 64 offentlige virksomhetene som har sluttet seg til avtalen, herunder Sarpsborg kommune.

Gjennom rammeavtalen kan Sarpsborg kommune kjøpe revisjonstjenester for å undersøke om leverandører av tjenester og bygge- og anleggsarbeider følger opp de plikter de har i forhold til blant annet Forskrift om lønns og arbeidsforhold i offentlige kontrakter, Arbeidsmiljøloven, Lov om

allmenngjøring av tariffavtaler, Allmenngjøringsloven, Forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for byggeplasser i Norge og Forskrift om informasjons-, påseplikt og innsynsrett. Andre lover/forskrifter som er relevante i forhold til oppdraget er blant annet Utlendingsloven og Forskrift om utsendte arbeidstakere.

Teamleder enhet eiendom mener disse rammeavtalene er en viktig forutsetning for å kunne følge opp og eventuelt gjennomføre revisjoner/kontroller av et komplekst område på en profesjonell og god måte.

4.3 Vurderinger

Som det fremkommer av revisjonskriteriene i kapittel 4 skal kommunen i kunngjøring eller konkurransegrunnlag informere om at kontrakten vil inneholde krav, om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner i samsvar med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår. Kontrakten skal inneholde kontraktsklausul som ivaretar overnevnte. Samtidig bør kommunen ha rutiner som bidrar til å sikre etterlevelse av overnevnte krav.

Fakta viser at enhet byggprosjekt har utarbeidet kvalitetshåndbok som blant annet inneholder mal av konkurransegrunnlag. I konkurransegrunnlagsmalen ligger også vedlegg, «Egenerklæring ILO konvensjon 94», som består av krav om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner i samsvar med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår. Egenerklæringen som følger konkurransegrunnlaget må undertegnes av entreprenør som en del av kvalifikasjonskravene i konkurransen. Enhetens prosjektledere utarbeider konkurransegrunnlaget basert på overnevnte mal, samtlige konkurransegrunnlag kvalitetssikres av jurist og teamleder. Etter revisjonens vurdering fremstår malen, samt kontrollen av jurist og teamleder som gode tiltak for å sikre kravet til informasjon i konkurransegrunnlaget. Samtidig ivaretar underskrevet egenerklæring kravet til kontraktsklausul på en tilfredsstillende måte. Alle de fem prosjektene revisjonen har

undersøkt tilfredsstilte samtlige av ovenfor nevnte krav.

Videre fremkommer det av kriteriene at kommunen bør ha rutiner som bidrar til å sikre at det gjennomføres nødvendige kontroller av lønns- og arbeidsvilkår hos underleverandører, samt sikrer at kontrollene følges opp. Vurderingene og kontrollene bør dokumenteres.

Fakta viser at behovet for kontroll av underleverandørers lønns- og arbeidsvilkår vurderes ved hver anskaffelse. Utenlands arbeidskraft ansees som en risiko hva gjelder lønns- og arbeidsvilkår. Vurderingene dokumenteres i visse tilfeller. I de bygg- og anleggsprosjektene hvor det utarbeides særskilte SHA-planer, fremkommer vurdering og kontroller av underleverandørers lønns- og arbeidsvilkår som et sentralt tema. Kommunen har ikke, på revisjonens tidspunkt, utarbeidet skriftlige rutiner som skal sikre gjennomføring og oppfølging av nødvendige kontroller av lønns- og arbeidsvilkår. Kommunen har heller ikke en enhetlig praksis for å dokumentere eventuelle risikovurderinger og gjennomførte kontroller. Revisjonen har heller ikke fått klarhet i om kravet om fremleggelse av lønnslipp for siste tre måneder, samt oppsett på arbeidstid, for samtlige som arbeider på et prosjekt, etterlevs i praksis. Dette er uheldig fordi mangel av dokumentasjon svekker etterprøvbareheten av de gjennomførte kontrollene. Dokumentasjon av vurderinger og kontroller vil dessuten danne et grunnlag for innholdet i fremtidige kontroller, samt skape en enhetlig praksis.

I henhold til fakta er behovet for kontroller vurdert ved samtlige av de fem prosjektene revisjonen har undersøkt. I tre av de fem prosjektene er videre kontroller ikke ansett som nødvendig og vurderingene er ikke dokumentert. Det er gjennomført kontroller av arbeidsforhold (lønns slipper og arbeidstid) og boforhold i to av prosjektene. Det er ikke funnet brudd ved arbeidernes lønns- og arbeidsvilkår på prosjektene. Kontrollene er dokumentert gjennom møtereferat i ett av prosjektene. Etter revisjonens oppfatning

fremstår det som tilfredsstillende at kommunen konkret vurderer behovet for kontroller ved oppstart av hvert enkelt prosjekt. En svakhet ved vurderingene og kontrollene er at de i hovedsak ikke er blitt dokumentert. I henhold til beste praksis skal konklusjonene fra risikovurderingene i tilknytning til kontrakten dokumenteres og arkiveres.

Revisjonen har ikke vurdert kvaliteten på kontrollene, graden av kontroll må også tilpasses behovet i vedkommende bransje, geografiske område mv. Hva nødvendig kontroll innebærer vil måtte bero på en konkret vurdering. For eksempel vil det ikke nødvendigvis være samme behov for kontroll der hvor det inngås nye avtaler med leverandører som oppdragsgiver har samarbeidet med tidligere og som oppdragsgiver kjenner som seriøse og lovlidige virksomheter. I slike tilfeller vil det kunne være tilstrekkelig egenrapportering med påfølgende risikovurdering. Selv om risikoen vurderes som lav betyr det ikke at det ikke kan forekomme brudd på lønns- og arbeidsvilkår, men ressursene bør prioriteres til oppfølging av kontrakter der risikoen er størst.

Bystyret vedtok i sak 80/15 16 krav som skal overholdes i forbindelse med utlysning av anskaffelser innenfor bygg- og anleggskontrakter, samt kontrakter innenfor kjøp av varer og tjenester, så langt det lar seg gjøre. Kravene er i tråd med «Skiensmodellen» med unntak av egenerklæring om etterlevelse av ILO konvensjoner, hvor Sarpsborg kommune stiller strengere krav. Sarpsborg kommune har inngått avtale som sikrer dem tilgang til spesialisert kompetanse som kan bistå med kontraktsoppfølging innen risikoutsatte områder. Etter revisjonens vurdering fremstår kommunens arbeid med saksfeltet som godt utredet. Dette legger til rette for, og bør føre til en forbedring av kommunens system og praksis hva gjelder kontroll av leverandør og underleverandørs etterlevelse av krav til lønns- og arbeidsvilkår i fremtiden. Revisjonen finner dette tilfredsstillende.

5 KONKLUSJONER/ANBEFALINGER

Rapportens første problemstilling omhandler kommunens fakturahåndtering – nærmere bestemt om det er etablert preventive og fungerende kontroller. I korte trekk innebærer det at det må være etablert en bedriftskultur hvor tilfredsstillende fakturahåndtering oppfattes som viktig, at det er etablert nødvendige rutiner og prosedyrer, samt at det er etablert nødvendige kontrolltiltak som medvirker til at disse etterleves – det er med andre ord et spørsmål om det er etablert fungerende internkontroll på området.

Revisjonens konklusjon er at kommunen har etablert en fungerende internkontroll.

Som det fremgår av fakta bygger konklusjonen på analyse av sentrale dokumenter, spørreundersøkelse og fakturakontroll. Kommunens styringsdokumenter tilfredsstiller de krav som stilles til forsvarlig fakturahåndtering, jfr. særlig hva som skal kontrolleres før utbetaling og kravet om dualkontroll. Spørreundersøkelsen viser at styringsdokumentene er godt kjent blant brukerne, og også at respondentenes holdninger samsvarer med innholdet i disse. Dette underbygges videre av fakturakontrollen, som ikke avdekket vesentlige avvik fra bokføringsloven, rammeavtaler, og kommunens prosedyre for anvisning og attestasjon.

Som vurderingene viser er det også avdekket enkelte svakheter i interkontrollen. Selv om disse ikke er av et slikt omfang at de påvirker hovedkonklusjonen, finner revisjonen det hensiktsmessig å knytte noen anbefalinger til funnene:

- Spørreundersøkelsens resultater er tilfredsstillende på et overordnet nivå. Samtidig fremgår det at det er noen ulikheter knyttet til de ulike rollenivåene, når det gjelder kjennskap til og forståelse for eget ansvar og myndighet. Vi viser her blant annet til de spørsmålene som

oppnår dårligere skår enn det kommunen selv oppfatter som tilfredsstillende. Revisjonen vil også fremheve spørsmålet som knytter seg til kontroll av fakturabetingelser. Her stiller vi noe høyere krav enn kommunen, og generelt burde andelen som jevnlig eller alltid kontrollerer slike betingelser vært høyere. Muligens kan også dette resultatet sees i sammenheng med revisjonens fakturakontroll, hvor det ble avdekket et mindre antall avvik på fakturerte timepriser, samt at det for noen fakturaer ikke kunne fremlegges underlagsdokumentasjon. Vi anbefaler derfor at kommunen bruker rapporten i sin helhet i det videre forbedringsarbeidet.

- Bruk av nettoprislister var det området hvor det gjennomgående var avvik. Her må kommunen avklare hvilken rolle slike lister skal spille i fakturakontrollen. Revisjonen tolker avtalene slik at nettoprislister skal være styrende, men når det kun foreligger slike lister for noen av rammeavtalene, at leverandørene ikke synes å legge disse til grunn, samt at attestanten heller ikke synes å kontrollere prisbetingelsene, er det åpenbart et behov for en nærmere gjennomgang av dette.

Rapportens andre problemstilling omhandler kommunens tiltak for å sikre tilfredsstillende lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører. I korte trekk innebærer dette at kommunen bør ha rutiner som sikrer etterlevelse av kravene til informasjon om lønns- og arbeidsvilkår i kunngjøring eller konkurransegrunnlag, samt at kontrakter skal inneholde kontraktsklausuler som sikrer arbeidstakers lønns- og arbeidsvilkår. Kommunen bør også ha rutiner som bidrar til å sikre at det gjennomføres nødvendige kontroller av lønns- og arbeidsvilkår hos underleverandører. Kommunen skal løpende og konkret vurdere

behovet for kontroller av lønns- og arbeidsvilkår, ved behov skal det gjennomføres nødvendige kontroller. Vurderingene og kontrollene skal dokumenteres.

Revisjonens konklusjon er at kommunen har gode rutiner for å sikre etterlevelse av kravene til informasjon om lønns- og arbeidsvilkår i konkurransegrunnlag, samt kontraktsklausul som sikrer arbeidstakers lønns- og arbeidsvilkår. Revisjonen legger her til grunn enhet byggprosjekts kvalitetshåndbok med mal av konkurransegrunnlag, samt vedlegg «*Egenerklæring ILO konvensjon 94*» som består av krav om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner i samsvar med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår. Samtlige av de fem prosjektene revisjonen undersøkte inneholdt tilfredsstillende informasjon, samt kontraktsklausul.

Fakta viser videre at behovet for kontroll av underleverandørs lønns- og arbeidsvilkår vurderes i hver anskaffelse. Utenlandsk arbeidskraft ansees som en risiko hva gjelder lønns- og arbeidsvilkår. Overnevnte fremstår som tilfredsstillende for revisjonen. Samtidig fremkommer det at kommunen ikke har utarbeidet skriftlige rutiner som bidrar til å sikre at det gjennomføres risikovurderinger, innholdet og oppfølgingen av eventuelle

kontroller, samt dokumentasjonen av overnevnte vurderinger og kontroller. I henhold til beste praksis skal konklusjonene fra risikovurderingene i tilknytning til kontrakten dokumenteres og arkiveres.

Med bakgrunn i konklusjonen og de vurderinger av fakta den bygger på, anbefaler revisjonen at kommunen bør:

- Utarbeide skriftlige rutiner som inneholder informasjon om hvem som er ansvarlig for å gjennomføre vurderinger og kontroller av underleverandørers lønns- og arbeidsvilkår. Hva kontrollene bør inneholde og hvordan de skal gjennomføres og følges opp, samt hvordan vurderingene og kontrollene skal dokumenteres. Dette vil i større grad kunne sikre etterprøvbareheten i vurderingene og de eventuelle kontrollene som er blitt gjennomført, samt at det vil kunne skape en enhetlig praksis for fremtidige risikovurderinger og kontroller.
- Gjennomføre risikovurderinger, med eventuelt påfølgende kontroller, eventuelt med bistand fra rammeavtaleleverandør for området, i et egnet prosjekt. Dette vil bidra til å sette fokus på tematikken, samt danne grunnlag for kommunens videre utvikling av system og praksis på feltet.

Rolvøy 1. februar 2016

Bjørnar B. Eriksen (sign.)
forvaltningsrevisor

Anders Svarholt (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

6 RÅDMANNENS KOMMENTARER



Sarpsborg
kommune

Østfold Kommunerevisjon IKS
Råkollveien 103
1663 ROLVSØY

Deres ref.:

Vår ref.:
13/07765-26

Dato:
28.01.2016

Rådmannens høringsuttalelse til forvaltningsrevisjonsrapport om internkontroll knyttet til oppfølging av leverandører

Det vises til høringsutkast av forvaltningsrevisjonsrapport om internkontroll knyttet til oppfølging av leverandører, datert 14. januar 2016.

Rådmannen er fornøyd med at det har vært en grundig gjennomgang av dette området. Kommunerevisjonen gir i rapporten uttrykk for at kommunen har etablert en fungerende internkontroll, men peker også på noen svakheter i internkontrollen. Rapporten gir et godt grunnlag for å videreutvikle dagens internkontrollsystem.

Rådmannen mener rapporten setter fokus på et viktig område, som har en stor nytteverdi for kommunen. Når det gjelder kontrollene som er tatt rundt fakturahåndtering, vil rapportens anbefalinger bli fulgt nøye opp. Dette er et område rådmannen tar veldig alvorlig og har kontinuerlig fokus på. Det er allerede planlagt aktiviteter som skal sette internkontrollen rundt fakturahåndtering i system.

De øvrige anbefalingene i rapporten vil bli fulgt opp i det videre kvalitets- og forbedringsarbeidet.

Med hilsen

Unni Skaar

Dette brevet er signert elektronisk

Vedlegg:

Saksbehandler: Hilde Lind, stab kommuneområde organisasjon



www.sarpsborg.com

Orgnr. 950 801 941
Offisell: 02 42 02 21 72 Sarpsborg
Rådmann: Postboks 50 1703 Sarpsborg
Servicecenter: 02 42 02 21 72 Sarpsborg
Tlf: 02 42 02 21 72, faks: 02 42 02 21 72, epost: post@kommune.no

7 REVISJONSKRITERIER

Generelt om internkontroll

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 av 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."*¹⁸

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. 5.¹⁹

Særskilt for problemstilling 1

Av innledningen følger det naturlig at kommunen må ha etablert nødvendige rutiner og prosedyrer og lagt til rette for en kultur,

¹⁸ Ot. prp. nr 70 (2002-2003) (endringslov) Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon), s. 105.

¹⁹ Lov (endringslov) av 8. februar 2013 nr. 7.

som bidrar til tilfredsstillende økonomistyring – herunder tilfredsstillende fakturahåndtering²⁰.

Slike rutiner må oppstille krav til hvordan fakturahåndteringen skal utføres i kommunen. Videre må systemet, enten det fremgår av rutinene eller andre dokumenter som fordeler ansvar og myndighet, ivareta en oppfølgingsfunksjon slik at det faktisk kontrolleres at praksisen samsvarer med det som rutinene foreskriver.

Bokføringsloven - fakturagjennomgangen

Bokføringsloven, med tillegg i bokføringsforskriften, bestemmer hvilke regler som gjelder for bokføringspliktige.

Ved salg av varer skal faktura utstedes snarest mulig og senest innen én etter levering, jfr. forskriften § 5-2-2.

Tilsvarende frist gjelder ved salg av tjenester, men det er presiseringer på enkelte områder. Salgsdokumentet skal hvis mulig utstedes innenfor det kalenderår som levering finner sted, jfr. forskriften § 5-2-5. For tjenester som leveres med forhåndsavtalt pris, eksempelvis byggetjenester, kan fakturering skje etter avtale, kontrakt mv. mellom partene, jfr. forskriften § 5-2-9.

I henhold til forskriftens § 5-1-1 er det bestemte krav til innholdet i salgsdokumentet (tilsvarer rammeavtalebestemmelsene til Sarpsborg kommune):

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

Leveringsstedet.

Særskilt for problemstilling 2

Krav til informasjons- og kontraktsklausuler
Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter har som formål å bidra til at

²⁰ Dette er naturligvis kun et av mange krav som stilles til kommunal internkontroll.

ansatte i virksomheter som utfører tjenester og bygge- og anleggsarbeider for offentlige oppdragsgivere, ikke har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av gjeldende allmenngjøringsforskrifter eller landsomfattende tariffavtaler.

I forskriftens § 5 fremkommer det at:
«Oppdragsgiver skal i sine kontrakter stille krav om at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med denne bestemmelsen.

På områder dekket av forskrift om allmenngjort tariffavtale skal oppdragsgiver stille krav om lønns- og arbeidsvilkår er i samsvar med gjeldende forskrifter.

På områder som ikke er dekket av forskrift om allmenngjort tariffavtale, skal oppdragsgiver stille krav om lønns- og arbeidsvilkår i henhold til gjeldende landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransje. Med lønns- og arbeidsvilkår menes i denne sammenheng bestemmelser om minste arbeidstid, lønn, herunder overtidstillegg, skift- og turnustillegg og ulempetillegg, og dekning av utgifter til reise, kost og losji, i den grad slike bestemmelser følger av tariffavtalen».

I forskriftens § 6 fremkommer det videre at:
«Oppdragsgiver skal i kontrakten kreve at leverandøren og eventuelle underleverandører på forespørsel må dokumentere at krav til lønns- og arbeidsvilkår som nevnt i 5 er oppfylt.

Oppdragsgiver skal i kontrakten forbeholde seg retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner, dersom leverandøren eller eventuelle underleverandører ikke etterlever vilkårene i § 5. Sanksjonen skal være egnet til å påvirke leverandøren eller underleverandøren til å oppfylle vilkårene.

Oppdragsgiver skal i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget opplyse om at kontrakten vil inneholde krav om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner i samsvar med denne forskriften».

Når det gjelder kravet om informasjon i kunngjøringen eller konkurransegrunnlag, har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) lagt til grunn at det er tilstrekkelig at bestemmelsen er inntatt i kontraktens mal som er vedlagt kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget, jf. Side 14 i *Veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*.

Krav til kontroller

I § 7 i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter fremkommer det at:
«Oppdragsgiver skal gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Graden av kontroll kan tilpasses behovet i vedkommende bransje, geografisk område mv.»

I Fornyings- og administrasjonsdepartementets kommentarer til forskriften (FADs pressemelding nr. 8/2008) fremkommer det at: *«Det skal understrekes at oppdragsgiver løpende – og ikke bare ved kontraktens inngåelse – må foreta en slik vurdering av behovet for kontroll».*

Ulovfestede krav til forsvarlig saksbehandling tilsier at virksomhetene bør dokumentere vurderinger og kontroller, og at virksomheten følger opp brudd og påser at forholdene rettes opp.

SPØRREUNDERSØKELSEN

Fakturakontroll og bruk av rammeavtaler - Sarpsborg kommune

Denne spørreundersøkelsen omhandler praksis knyttet til attestasjon og anvisning i Sarpsborg kommune, samt noen spørsmål knyttet til rammeavtaler. Resultatene vil inngå som en del av en større undersøkelse knyttet til fakturahåndtering og leverandøroppfølging.

Undersøkelsen består av 15 til 22 spørsmål avhengig av din rolle i kommunen, og tar ca. 15 minutter å besvare. Vi gjør oppmerksom på at besvarelsen er anonym.

Eventuelle spørsmål eller kommentarer kan rettes til Anders Svarholt på epost: ansv@fredrikstad.kommune.no

Din identitet vil holdes skjult.

Les om retningslinjer for personvern. (Åpnes i nytt vindu)

1) Hvilken rolle har du i Sarpsborg kommune?

- Kommunesjef
- Enhetsleder
- Teamleder
- Annen rolle

2) Hva slags myndighet har du fått delegert?

- Jeg har kun attestasjonsrett
- Jeg har kun anvisningsmyndighet
- Jeg kan både attestere og anvise



Sarpsborg kommune har utarbeidet en egen prosedyre for anvisning og attestasjon av utbetalinger. Formålet er blant annet å medvirke til ensrettet og tilfredsstillende praksis ved fakturahåndtering. Nedenfor ønsker vi at du gir en vurdering av din kjennskap til innholdet i prosedyren.

3) Hvor godt kjenner du innholdet i kommunens prosedyre for anvisning og attestasjon?

- Jeg har svært liten kjennskap til innholdet
- Jeg har noe kjennskap til innholdet
- Jeg kjenner til det vesentligste av innholdet
- Jeg har god kjennskap til innholdet
- Vet ikke

Nedenfor ønsker vi at du krysser av for hvilke ansatte som er omfattet av kommunens prosedyre for anvisning og attestasjon.

4) Hvilke ansatte er omfattet av prosedyren?

- Alle ansatte i Sarpsborg kommune
- Kun ansatte i kommunen som har lederansvar

- Kun ansatte i kommunen som arbeider med regnskap
- Kun ansatte som har fått delegert anvisningsmyndighet og/ eller attestasjonsrett
- Vet ikke



5) Er det viktig at alle krav er attestert og anvist før utbetaling?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

6) Er det viktig at attestasjon og anvisning gjøres av to ulike personer?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

7) Kan en utbetaling attesteres og anvises av samme person?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

8) Hvem mener du utfører den viktigste jobben - attestanten eller anviseren?

- Attestanten
- Anviseren
- Begge funksjoner er like viktige
- Vet ikke



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis Hva slags myndighet har du fått delegert? er lik Jeg kan både attestere og anvis
 - eller
 - Hvis Hva slags myndighet har du fått delegert? er lik Jeg har kun attestasjonsrett)

Nedenfor ønsker vi at du vurderer hva som inngår i attestantens oppgaver. Du kan velge flere alternativer.

9) Som attestant må du påse:

- at mottatt vare/ tjeneste stemmer med bestilling og avtalt pris
- at varene er levert til rett adresse
- at pris og betalingsbetingelser er i henhold til innkjøpsavtale/ kontrakt
- at arbeidet er utført og at timetallet er korrekt
- at fakturaen er korrekt lagt inn i fakturabehandlingssystemet
- at fakturaen tilfredsstiller bokføringslovens krav om betalingsdokument

- at fakturaen er attestert senest 3 dager før forfallsdato
- at fakturaen er påført riktig merverdiavgiftskode
- Vet ikke

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis Hva slags myndighet har du fått delegert? *er lik* Jeg kan både attestere og anwise
 - eller
 - Hvis Hva slags myndighet har du fått delegert? *er lik* Jeg har kun anvisningsmyndighet)

Nedenfor ønsker vi at du vurderer hva som inngår i anviserens oppgaver. Du kan velge flere alternativer.

10) Som anviser må du påse:

- at mottatt vare/ tjeneste stemmer med bestilling og priser
- at fakturaen er korrekt utfylt i fakturabehandlingssystemet
- at disponeringen av budsjettmidler er formelt og reelt i orden
- at attestasjon og kontroll er foretatt av personer med denne myndigheten
- at nødvendig og tilfredsstillende dokumentasjon er vedlagt
- at anvist beløp belastes korrekt i regnskapet
- at det er påført korrekt merverdiavgiftskode
- Vet ikke



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis Hva slags myndighet har du fått delegert? *er lik* Jeg kan både attestere og anwise
 - eller
 - Hvis Hva slags myndighet har du fått delegert? *er lik* Jeg har kun anvisningsmyndighet)

Anvisningsmyndigheten er gitt fra bystyret til rådmannen, med mulighet for videredelegering.

11) Kan en som har fått delegert anvisningsmyndighet fra rådmannen videredelegere denne?

- Nei, det må i så fall rådmannen godkjenne

- Ja, men det må gjøres skriftlig og meldes til enhet økonomi
- Vet ikke

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis Hva slags myndighet har du fått delegert? *er lik* Jeg kan både attestere og anvis
 - eller
 - Hvis Hva slags myndighet har du fått delegert? *er lik* Jeg har kun anvisningsmyndighet)

12) Kan du anvis egne regninger, eksempelvis reiseregninger og utlegg?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

Du kan velge flere alternativer på spørsmålet nedenfor

13) Hva gjør du dersom du får en faktura til attestasjon eller anvisning, som egentlig skal til en annen person?

- Jeg attesterer eller anviser fakturaen likevel
- Jeg tar kontakt med leverandøren
- Jeg sender den til rett person
- Jeg sender den tilbake til fakturamottak
- Vet ikke



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis Hva slags myndighet har du fått delegert? *er lik* Jeg kan både attestere og anvis
 - eller
 - Hvis Hva slags myndighet har du fått delegert? *er lik* Jeg har kun attestasjonsrett)

Nedenfor bruker vi begrepet fakturabetingelser. Med fakturabetingelser sikter vi til at fakturaen samsvarer med mottatt vare/tjeneste, at pris og betalingsbetingelser er riktige, at fakturaen inneholder nødvendig underdokumentasjon osv.

14) I hvilken grad kontrollerer du fakturabetingelsene før du attesterer?

- Fakturabetingelser kontrolleres ikke. Det forutsetter jeg at blir gjort av fakturamottak.
- Fakturabetingelser kontrolleres i liten grad

- Fakturabetingelser kontrolleres i noen grad
- Fakturabetingelser kontrolleres jevnlig
- Fakturabetingelser kontrolleres alltid
- Vet ikke

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

• (

- Hvis Hva slags myndighet har du fått delegert? er lik Jeg kan både attestere og anvise
- eller
- Hvis Hva slags myndighet har du fått delegert? er lik Jeg har kun anvisningsmyndighet

•)

15) I hvilken grad kontrollerer du at attestanten har ivaretatt sine oppgaver ved attestasjonen?

- Det gjøres aldri, jeg forutsetter at attestanten ivaretar sine oppgaver.
- Det gjøres i liten grad
- Det gjøres i noen grad
- Det gjøres stor grad
- Det gjøres alltid
- Vet ikke



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

• (

- Hvis Hva slags myndighet har du fått delegert? er lik Jeg kan både attestere og anvise
- eller
- Hvis Hva slags myndighet har du fått delegert? er lik Jeg har kun anvisningsmyndighet

•)

På spørsmålet nedenfor kan du velge flere alternativer.

16) Skal anviseren regelmessig undersøke om attestanten ivaretar sine oppgaver?

- Nei, det er ikke anviserens ansvar
- Ja, det er anviserens ansvar
- Nei, det er det innkjøpsavdelingen eller internkontroller som har ansvar for

- Nei, det er det kommunalsjefen som har ansvar for
- Vet ikke



Avslutningsvis har vi noen få spørsmål knyttet til vare- og tjenestebestilling, bruk av eHandel, samt rammeavtaler.

17) Bestiller du varer og/ eller tjenester?

- Ja Nei



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (Hvis Bestiller du varer og/ eller tjenester? er lik Ja)

18) Hvor ofte bestiller du varer og/ eller tjenester på følgende måte?

	Aldri	Sjelden	Av og til	Ofte
Jeg bruker kommunens Visma eHandel til bestillinger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jeg bestiller via leverandørens netthandel-løsning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jeg bestiller ved å ringe til leverandør	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jeg henter varer ved å dra til leverandørens utsalgssted	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

19) Ta stilling til følgende påstander vedrørende rammeavtaler generelt

	Uenig	Litt uenig	Litt enig	Enig
Jeg synes kommunens rammeavtaler i stor grad dekker mitt behov	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jeg mener at informasjon om kommuneovergripende rammeavtaler er tilstrekkelig tilgjengeliggjort	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jeg mener at informasjon om kommuneovergripende rammeavtaler er oppdatert	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jeg melder alltid nye behov til sentral innkjøpsfunksjon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

20) Ta stilling til påstandene nedenfor, som gjelder etterlevelse av rammeavtaler

	Uenig	Litt uenig	Litt enig	Enig
Jeg passer alltid på å etterleve rammeavtalene etter beste evne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jeg forsøker å se om jeg kan slå rammeavtalen prismessig ved å henvende meg til andre leverandører	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



21) Ta stilling til påstandene, som omhandler kjennskap til regelverk og kommunens prosedyrer

	Uenig	Litt uenig	Litt enig	Enig
Jeg har god kjennskap til kommunens innkjøpsreglement	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Jeg har god kjennskap til kommunens innkjøpsprosedyre	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jeg har god kjennskap til anskaffelsesregelverket	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

22) Ta stilling til påstandene, som omhandler kommunens reglementer og prosedyrer

	Uenig	Litt uenig	Litt enig	Enig
Jeg følger alltid kommunens reglementer og prosedyrer ved innkjøp	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jeg mener at kommunens reglementer og prosedyrer dekker mitt behov i innkjøpsprosessen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Min leder kontrollerer de kjøp jeg foretar meg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Alle kjøp kontrolleres i etterkant	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>