



ER BRUKEN AV RAMMEAVTALER ØKONOMISK EFFEKTIV?

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

26.11.09

INNHOOLD

1. INNLEDNING	1
1.1 Vurderingskriterier	1
1.2 Avgrensinger	2
1.3 Problemstillinger	2
1.4 Rådmannens kommentarer	2
2. GIR RAMMEAFTALENE GUNSTIG PRIS?	3
2.1 Funn/fakta.....	3
2.2 Revisjonens vurdering.....	5
3. ER DET RAMMEAFTALER PÅ DE RIKTIGE OMRÅDENE?	7
3.1 Funn/fakta.....	7
3.2 Revisjonens vurdering.....	9
4. ER RAMMEAFTALENE BRUKERVENNLIGE?	11
4.1 Funn/fakta.....	11
4.2 Revisjonens vurdering.....	13
5. ER DET GOD KONTROLL OG OPPFØLGING?	15
5.1 Funn/fakta.....	15
5.2 Revisjonens vurdering.....	16
6. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	17
6.1 Konklusjon	17
6.2 Anbefalinger	18
KILDEHENVISNINGER	1
RÅDMANNENS KOMMENTARER TIL RAPPORTEN	1
REVISJONENS BEMERKNINGER	FEIL! BOKMERKE ER IKKE DEFINERT.

1. INNLEDNING

Kontrollutvalget vedtok¹ å be revisjonen gjennomføre et prosjekt som skulle vurdere om kommunens bruk av rammeavtaler er økonomisk lønnsom for kommunen.

Bakgrunnen for kontrollutvalgets vedtak var bl.a. tips om at enkelte av rammeavtaleleverandørene skrur opp prisene på enkelte leveranser og tar langt høyere pris enn i markedet for øvrig.

Rammeavtaler er gjensidig forpliktende avtaler der oppdragsgiver står fritt til å kjøpe på rammeavtalen etter behov i avtaleperioden og leverandøren har forpliktet seg blant annet på pris. Oppdragsgiver er ikke forpliktet til å kjøpe, men forplikter seg til å bruke avtalene dersom avtaleproduktet skal kjøpes. Rammeavtaler kan som hovedregel ikke inngås for mer enn fire år av gangen².

Redusert risiko for brudd på anskaffelsesregelverket og stordriftsfordeler er argumenter som taler for kjøp over rammeavtaler.

Rammeavtaler skal etter interne retningslinjer inngås der flere tjenestesteder har gjentatte kjøp av et visst omfang innenfor samme varegruppe³.

Anskaffelsesenheten inngår rammeavtaler etter fullmakt delegert fra rådmannen⁴. Anskaffelsesenheten har 11 ansatte.

1.1 Vurderingskriterier

Vurderingskriteriene omfatter administrative retningslinjer, lovkrav, regelverk etc. som inneholder krav eller mål som skal oppfylles på området.

1.1.1 Politiske vedtak

I Handlingsprogram 2009 – 2012 sies at Anskaffelsesenheten har fått økt kapasitet til å se på kommunens kontrakter for kjøp av varer og tjenester⁵. En hensikt er å oppnå økonomiske besparelsene i form av reduserte kostnader.

I Handlingsprogram 2010 – 2013 sies⁶ at Anskaffelsesenheten skal lage nye rammeavtaler på områder som i dag ikke er dekket av ordningen. Det står også at kommunen skal øke andelen innkjøp som skjer ved hjelp av elektronisk handel. Skriftlige bestillinger via kommunens e-handelssystem skal gi kvalitative gevinster som bedre kontroll og sporbarhet i anskaffelsene.

Rådmannen signaliserte etter korrupsjonssaken: *Innskjerpet krav til bruk av rammeavtale blir jevnlig kommunisert til kommunens ansatte gjennom forskjellige fora, og ved bruk av kommunens intranett*⁷.

¹ Kontrollutvalget møte 18.06.09 sak 027/09 *Revurdering av forvaltningsrevisjonsprosjekter*.

² § 6-1, punkt 4, i anskaffelsesforskriften.

³ Innkjøpshåndboka, pkt 1.6. Roller og ansvar i anskaffelsesprosessen.

⁴ Innkjøpshåndboka, side 3.

⁵ Handlingsprogram 2009–2012 Bærum kommune, Rådmannens grunnlagsdokument 10. oktober 2008, side 138.

⁶ Handlingsprogram 2010-2013 Bærum kommune, Rådmannens grunnlagsdokument 9. oktober 2009, side 121.

⁷ Kontrollutvalget sak 024/07 *Tiltak mot korrupsjon – statusrapport fra rådmannen pr 19.04.07*.

Rådmannen opplyste også at det var fokus på å inngå nye avtaler for sentrale vare- og tjenestegrupper⁸. Rammeavtaler innen eiendomsområdet ble prioritert.

Det er utarbeidet strategi og regler for anskaffelser i Bærum kommune, nedfelt i *Innkjøpshåndboka*, kapittel 1.

1.1.2 Viktige lover og bestemmelser

I kommunelovens formålsparagraf står det at loven skal legge til rette for *en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteressene...*⁹

Rammeavtaler er en del av kommunens anskaffelser og omfattes av

- Lov om offentlige anskaffelser av 16.07.1999 (anskaffelsesloven).
- Forskrift om offentlige anskaffelser av 07.04.2006 (anskaffelsesforskriften).

1.2 Avgrensinger

Revisjonen har i prosjektet ikke vurdert utformingen av rammeavtalene.

1.3 Problemstillinger

Dette prosjektet vil først og fremst vurdere om bruken av rammeavtaler gir økonomiske gevinster for kommunen.

Vi velger å dele inn rapporten i følgende problemstillinger:

- Gir rammeavtalene gunstig pris?
- Er det rammeavtaler på de riktige områdene?
- Er rammeavtalene brukervennlige?
- Er det god kontroll og oppfølging?

I framstillingen under hver av problemstillingene vil vi først presentere relevante fakta vi har samlet inn, for deretter å vurdere fakta opp mot kriteriene. Til slutt i rapporten vil vi gi en samlet konklusjon i forhold til problemstillingene.

1.4 Rådmannens kommentarer

Rådmannens kommentarer til rapporten er vedlagt.

Prosjektet er gjennomført og rapportert i samsvar med *Standard for forvaltningsrevisjon organisert som prosjekt (RSK 001)*¹⁰.

⁸ Kontrollutvalget sak 024/07 *Tiltak mot korrupsjon – statusrapport fra rådmannen pr 19.04.07.*

⁹ Kommuneloven § 1.

¹⁰ Fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund 23.05.05.

2. GIR RAMMEAVTALENE GUNSTIG PRIS?

En forutsetning for at rammeavtaler skal være økonomisk gunstige for kommunen vil i stor grad være at de gir kommunen lavere priser enn det en vil få i markedet for øvrig.

For denne problemstillingen legger revisjonen følgende kriterium til grunn:

⇒ Rammeavtalene skal gi lavere priser enn i markedet for øvrig.

2.1 Funn/fakta

Anskaffelsesenheten opplyser at når en sammenligner priser så er det viktig å være klar over forutsetningene.

- Noen leverandører vil ikke konkurrere om rammeavtaler (for eksempel IKEA).
- Det kan være krav til miljø som gjør at den billigste leverandøren ikke blir valgt av miljøhensyn. En liten Toyota kan dermed bli valgt istedenfor en Lada.
- Det kan være at kravene til HMS-erklæring og skatteattest har gjort at billigere leverandører er falt ut.

Som del av forvaltningsrevisjonsprosjektet *Etterleves anskaffelsesreglene?*¹¹ sendte revisjonen ut et spørreskjema til tjenesteleder ved 22 utvalgte tjenestesteder¹². Revisjonen mottok 19 besvarte spørreskjemaer. I spørreskjemaet ble tjenestelederne bedt om å gi tilbakemelding på bruk og en vurdering av de hjelpemidlene kommunen har i forbindelse med anskaffelser. To av disse pekte på at å forholde seg lojalt til rammeavtalene til tider oppfattes som problematisk da: *pris kan være høyere enn konkurrerende firmaer.*

Revisjonen har utført en prissammenligning mellom priser fra rammeavtalene med markedspris. En sammenligning av pris på produkter fra rammeavtaleleverandører med andre leverandører i markedet gir en god indikasjon på om rammeavtalene er økonomisk effektive. Men i mange tilfeller vil andre faktorer som for eksempel kompetanse og service være av vesentlig betydning for valget av rammeavtaleleverandør. Dette gjelder særlig for leverandører av tjenester og leverandører av produkter der tjenester utgjør en vesentlig del av avtalen. Revisjonen valgte derfor å utelukke slike leverandører fra denne delen av analysen. Videre ble kommunale leverandører, som Bærum kommunale arbeidssentra¹³, utelukket.

Av de 112 aktive rammeavtalene som omfatter produkter med en samlet omsetning til kommunen i 2009¹⁴ over 100.000 kroner var det 39 leverandører som passet til kriteriene. Disse 39 leverandørene sto for omtrent halvparten av rammeleverandørenes omsetning til kommunen i perioden, det vil si vel 127 millioner av en samlet omsetning på cirka 253 millioner kroner¹⁵. De 20 leverandørene med høyest omsetning ble valgt ut.

¹¹ Prosjektet er p.t. ikke sluttført.

¹² Opprinnelig var utvalget 28 tjenestesteder, men etter nærmere undersøkelser ble seks tjenestesteder utelukket fra utvalget da de falt utenfor gyldighetsområdet for anskaffelsesprosjektet *Etterleves anskaffelsesreglene?*.

¹³ Bærum kommunale arbeidssentra består av Convis, utsalgstedet Gråstua, Bærum Arbeidssenter, Emma Arbeidssenter og Hegnatur Aktivitetssenter.

¹⁴ Periode 01.01.2009 til 30.09.2009

¹⁵ Uttrekk av kommunens kontantstrøm til leverandører er gjort fra kommunens regnskaper. Denne databasen har så dannet grunnlag for alle analyser og uttrekk fra regnskapene. Alle uttrekk av regnskapstall er foretatt direkte fra kommunens interne regnskap. Ved gjennomføring av uttrekk og analyser ble det oppdaget at av oppsatte rammeavtaleleverandører på kommunens intranett, er det ingen som er oppført med foretaksnummer. Dette medfører at den enkelte rammeleverandøren ikke kan identifiseres 100 % i kommunens leverandørreskontro. Denne usikkerheten forsterkes ved at det også er oppdaget

For best mulig prissammenligning valgte vi å fokusere på produkter hvor det ville være mulig å finne samme, eller tilsvarende, produkt hos andre leverandører i markedet. Det viste seg ved nærmere undersøkelser at ikke alle de 20 utvalgte rammeavtalene oppfylte dette kriteriet. Vi stod igjen med 12 leverandører fordelt på ni produktområder (se tabell).

Fra disse leverandørene trakk vi ut vilkårlige bilag postert august/september inneværende år. Fra bilagene valgte vi produkter som vi sammenlignet pris på. Produktene ble valgt etter skjønn ut i fra sannsynligheten for å finne samme, eller tilsvarende, produkt hos andre leverandører i markedet. Innhentet markedspris har, med unntak av produktområde *kolonialvarer*, blitt gjort gjennom enkle søk på internett. Revisjonen har ikke undersøkt muligheter for kvantumsrabatt eller rabattordninger for bedriftskunder ved innhenting av markedspris. Frakt er inkludert i vår markedspris så langt det har vært mulig, siden betingelse om fri levering til det enkelte tjenestested som regel er inkludert i rammeavtalene. For øvrig er det ikke tatt høyde for andre betingelser som har betydning for produktprisene i rammeavtalene. Dette kan være betingelser knyttet til betaling, leveringstid, garantier, retur av emballasje og lignende¹⁶, som kommunen ikke har direkte kostnader på i henhold til rammeavtalen.

Tabell 2-1 Sammenligning av pris mellom rammeavtaler og markedspris etter produktområde.		
Produktområde	Antall produkter¹⁷	Gjennomsnittlig prisdifferanse (i prosent)**
Mobiltelefoner	3	+35
Hvite- og brunevarer	3	+7,2
Verktøy og jernvare	7	+5,8
Renholdsprodukter	8	+4,1
Kolonialvarer*	13	+0,6
Leker*	9	-10,4
Datautstyr*	7	-14,1
Kontor- og datarekvisita	8	-15,5
Medisinske artikler	8	-73,4
Totalt	66	-6,7

*Prisene er hentet fra to rammeavtaleleverandører.

**Positive tall betyr at markedspris er lavere enn avtalepris.

Tabellen viser en oversikt over prosentdifferansen i pris på et utvalg produkter mellom rammeavtaleleverandører og andre aktører i markedet. Prissammenligningen viser at de undersøkte rammeavtaleleverandørene på produktområdene *leker*, *datautstyr*, *kontor- og*

at en enkelt leverandør kan være bokført som flere leverandører, med forskjellig internt leverandørnummer, i kommunens leverandørregisteret. Det er også, i leverandørregisteret, funnet eksempler på at enkelte leverandører kan være oppført med flere forskjellige foretaksnummer, hvor bare ett av disse er gyldig i MVA registeret. De oppdagede usikkerhetsmomenter med mangel på bruk av foretaksnummer og dobbeltføringer av leverandører, kan medføre at oppsummering av omsetning til rammeleverandører ikke blir korrekt, dvs. det er en risiko for at oppsummeringer gir lavere omsetning enn den som er reell.

¹⁶ Anskaffelsesenheten påpeker i en e-post 17.11.09 at slike betingelser utgjør ca 20-30 prosent av fakturaprisen i kommunen avhengig av bransje.

¹⁷ Vi innhentet priser innenfor hvert område til vi mente vi så en klar tendens i utvalget, derfor varierer antallet produkter noe.

datarekvisita og *medisinske artikler* gir bedre priser enn innhentet markedspris. På produktområde *matvarer* er differansen minimal (0,6 %) mens for de resterende fire produktområdene (*mobiltelefoner, renholdsprodukter, hvite- og brunevarer, verktøy og jernvare*) gir de undersøkte rammeavtaleleverandørene dårligere pris enn innhentet markedspris.

Generelt er differansene små. Unntakene er *kontor- og datarekvisita* og *medisinske artikler* hvor rammeavtaleleverandørene gir klart bedre pris enn innhentet markedspris mens det motsatte er tilfelle for produktområde *mobiltelefoner*. Totalt er den gjennomsnittlige prisen for de undersøkte produktene 6,7 prosent lavere på rammeavtalene sammenlignet med innhentet markedspris. Variasjonen mellom produktområdene er begrenset med unntak av *mobiltelefoner* og *medisinske artikler* som skiller seg klart fra resten. På *mobiltelefoner* er gjennomsnittlig pris hos rammeavtaleleverandør 35 % høyere enn markedspris, mens den for *medisinske artikler* er 73,4 prosent lavere. Ved å utelukke disse blir den gjennomsnittlige prisen for de undersøkte produktene 3,2 prosent lavere på rammeavtalene sammenlignet med innhentet markedspris.

På fire av de ni undersøkte produktområdene var innhentet markedspris lavere enn for rammeavtalene. Når det gjelder *mobiltelefoner* er differansen spesielt høy. Det fremgår av dokumentasjonen for anbudskonkurransen vedrørende kjøp av mobiltelefoner at: *prisene vi oppnådde i tilbudene var vesentlig dårligere enn de en kan oppnå ellers i markedet på samme produkt*¹⁸. Anskaffelsesenheten valgte derfor å avslutte anbudskonkurransen og startet forhandlinger med de fire leverandørene som leverte tilbud, og inngikk til slutt rammeavtale med én av disse.

På to av de 40 bilagene revisjonen gikk gjennom viste det seg at det også var handlet inn produkter som *ikke faller inn under rammeavtalen kommunen har med den aktuelle leverandør*. Produktene var to typer kaffe (84 stk) og Jif skurekrem (4 stk), totalpris 5.874,- ekskl. mva. Markedspris for samme antall av disse produktene er 2.265,- ekskl. mva. Prisene på kontor- og datarekvisita var i gjennomsnitt 15,5 % lavere hos rammeavtaleleverandør enn i markedet. Men ett av de undersøkte produktene – *rollermouse* – kostet 3.160,- ekskl. mva. hos rammeavtaleleverandør og 1.429,- ekskl. mva. hos annen aktør i markedet. Det betyr at markedspris på dette produktet er 55 % lavere enn hos rammeavtaleleverandør.

2.2 Revisjonens vurdering

Utvalget av produkter for prissammenligningen er for lite til at det er mulig å trekke sikre konklusjoner. Men revisjonen mener prissammenligningen likevel gir en god indikasjon på om rammeavtalene er økonomisk effektive. Det samlede inntrykket av prissammenligningen er at rammeavtalene gir noe lavere pris enn markedet. Dette gjelder både for prissammenligningen samlet (6,7 %), og når vi utelukker de to produktområdene som utgjør klare avvik fra den generelle tendensen (3,2 %). Når en i tillegg regner med at kostnader knyttet til frakt, leveringstid, betalingsbetingelser og lignende ofte er inkludert i produktprisen i rammeavtalene, samt tidsbesparelsen handel gjennom rammeavtaler gir, er revisjonens generelle vurdering at rammeavtalene gir økonomiske besparelser for kommunen. Videre synes revisjonen det er nødvendig å nyansere vurderingen noe.

¹⁸ Dokumentasjon fra anbudskonkurransen i Websak 06/3046.

Fremgangsmåten som revisjonen har benyttet for å innhente markedspris tar som nevnt ikke høyde for at kommunen gjennom sin innkjøpsmakt i større grad har mulighet til å presse ned prisene, gjennom for eksempel anbudskonkurranser. Hadde revisjonen valgt å undersøke muligheten for rabatter ved kjøp av større kvantum, er det meget mulig at den økonomiske besparelsen ved kjøp over rammeavtaler kontra markedspris hadde vist seg å være lavere enn 6,7 prosent.

På fire av de ni undersøkte produktområdene var innhentet markedspris lavere enn rammeavtalene. Tatt i betraktning de relativt enkle metodene som er brukt for å innhente markedspris er en mulig tolkning at flere av kommunens inngåtte rammeavtaler har forbedringspotensial. Samtidig er det klare føringer for hvordan offentlige anskaffelser skal gjennomføres. Å gjennomføre enkeltkjøp i samsvar med regelverket vil i mange tilfeller være tidkrevende, og slik sett kostnads-krevende. Om prisen på avtaleprodukter viser seg å være høyere enn i markedet, kan det likevel være lønnsomt å inngå rammeavtale ut fra argumentet om arbeidsbesparelse og kostnader knyttet til dette.

Markedspris kan også være lavere enn det rammeavtaleleverandør tilbyr fordi ikke alle leverandører, herunder de som gir best prisbetingelser, deltar i anbudskonkurranser på rammeavtaler. Produktområdet *mobiltelefoner* er et eksempel på dette. I tilfeller som eksemplet *mobiltelefoner* mener revisjonen at rådmannen bør vurdere om innkjøp bør foregå på en annen måte enn over en rammeavtale, eller inngå rammeavtale med flere leverandører. Å inngå rammeavtale med flere enn én leverandør gir mulighet til å presse prisene ytterligere, gjennom det som kalles interne konkurranser.

Når det gjelder de to omtalte bilagene hvor det var handlet inn produkter som ikke faller inn under rammeavtalen kommunen har med den aktuelle leverandør utgjør de kun 5 % av de gjennomgåtte bilagene og det er derfor ikke grunnlag for å trekke vidtrekkende konklusjoner på dette punkt. Samtidig illustrerer bilagene hvordan handel på produkter som ikke faller inn under rammeavtalen kan medføre merkostnader for kommunen.

Eksemplet med *rollermousen* som var 55 prosent lavere i markedet enn hos rammeavtaleleverandør gir heller ikke grunnlag for vidtrekkende konklusjoner. Men det viser hvordan rammeavtaleleverandører som tilsynelatende har gode prisbetingelser kan ha priser på enkeltprodukter som er betydelig høyere enn markedspris.

3. ER DET RAMMEAVTALER PÅ DE RIKTIGE OMRÅDENE?

Det er relativt ressurskrevende å inngå en rammeavtale. Rammeavtaler kan derimot gi besparelser både i forhold til lavere priser og mindre ressursbruk knyttet til det enkelte innkjøp. Hvorvidt en rammeavtale er økonomisk gunstig for kommunen vil derfor avhenge av hvor mye som handles over den. Dersom det er få og små innkjøp av en type vare vil det ikke være regningssvarende. På områder med stor omsetning og /eller mange innkjøp kan det derimot være lønnsomt å inngå rammeavtaler.

Et annet viktig hensyn som taler for å inngå rammeavtaler vil være å sikre regeletterlevelse. Anskaffelsesregelverket stiller klare regler for anskaffelsesprosessen. Ulovlige direkteanskaffelser kan medføre at kommunen ilegges overtredelsesgebyr¹⁹. Gebyrets størrelse kan utgjøre opptil 15 % av den aktuelle anskaffelsens verdi²⁰. Brudd på regelverket kan også medføre erstatningsansvar dersom leverandører lider økonomisk tap som følge av regelbruddet²¹.

For denne problemstillingen legger revisjonen følgende kriterier til grunn:

- ⇒ Kommunen skal ha rammeavtaler der det gir økonomisk gevinst.
- ⇒ Kommunen bør ikke ha rammeavtaler på områder med liten omsetning.

3.1 Funn/fakta

Revisjonen spurte Anskaffelsesenheten hvordan de velger ut områder som det skal fremforhandles en rammeavtale for. De opplyste at dette ofte var historisk betinget. Når en avtale går ut, så utlyser de en ny. Anskaffelsesenheten opplyser også at de har bedt kommunalsjefene melde inn områder med behov for rammeavtaler. En ansatt i Anskaffelsesenheten gjorde dessuten et søk i reskontroen for å sjekke nærmere hvor det kunne mangle avtaler. Dette søket tok utgangspunkt i regnskapet for ett år og utbetalingene fordelt på KOSTRA arter. Resultatet fra dette søket ble deretter sjekket opp mot eksisterende rammeavtaler for å se om det manglet avtaler på noen viktige områder. Det ble opplyst at dette var et tidkrevende søk.

I den årlige brukerundersøkelsen fra anskaffelsesenheten skal respondentene på en skala fra 1-6 der 6 er best, blant annet vurdere påstanden *Rammeavtalene dekker i hovedsak tjenestestedets innkjøpsbehov*. Brukerundersøkelsen fra 2008 ga en gjennomsnittskår på 3.4 på dette punktet, noe som kan tyde på at det er rom for forbedringer med hensyn til hvilke områder det inngås rammeavtaler på.

Revisjonen har gjennom analyser av kommunens regnskapsdata forsøkt å kartlegge om det er områder der det mangler rammeavtaler og om det er områder hvor det ser ut til å være overflødige rammeavtaler. Til grunn for vurderingen ligger en antakelse om at omsetningen må være av en viss størrelse for at rammeavtaler skal være lønnsomt. Revisjonen har ikke gjort beregninger av tidsbruk ved å inngå rammeavtaler. Anskaffelsesenheten har antydnet at det kan ligge på ca. 100 timer, men at dette varierer sterkt fra hvilken vare eller tjeneste som

¹⁹ Anskaffelsesloven § 7 b.

²⁰ Se for eksempel KOFA-sak 2009/1.

²¹ Anskaffelsesloven § 10.

konkurransetsettes. Videre antydte de at alternativkostnaden er at hvert tjenestested konkurransetsetter hvert kjøp i henhold til innkjøpshåndboka. Årlig ca 600 kjøp, over 4 år blir dette ca. 2.400 kjøp. La anta at hver tjenesteleder bruker minst 3 timer på hver konkurranse, så blir alternativt timeforbruk 7.200 timer.

I kartleggingen av om kommunen har inngått rammeavtaler som synes overflødige har revisjonen gått gjennom kommunens utbetalinger til de ulike rammeleverandørene over tid. Rammeavtaleleverandørene omsatte i gjennomsnitt for 3,7 millioner kroner hver i 2008. Av kommunens 112 rammeavtaler, 18 av dem omsatte for under 88.000 kroner i 2008 og så langt i 2009²². Tre av disse er oppført med flere navn i økonomisystemet og kan reelt ha høyere leveranser. I tillegg er det nylig inngått rammeavtale med ett av firmaene som ikke har hatt omsetning tidligere. Tre av de med lav omsetning er hoteller.

Anskaffelsesavdelingen opplyser²³ at hotellkjøpene utgjør store beløp, men at det er inngått rammeavtaler med 11 hoteller for å skape fleksibilitet. Det er nylig inngått rammeavtale med 9 av firmaene selv om de har hatt relativt små leveranser til kommunen over flere år.

For å vurdere om det er områder der det burde vært inngått rammeavtaler har revisjonen fordelt samtlige fakturaer (regninger fra leverandører) i 2008 på de ulike leverandørene/mottakerne²⁴. Det var 2.235 registrerte mottakere av utbetalinger fra kommunen dette året. Vi avgrenset til leverandører som hadde utbetalinger større enn en million kroner i 2008 og ekskluderte leverandører som har rammeavtaler eller som ikke leverer aktuelle varer og tjenester²⁵.

Rammeavtaler vil særlig være aktuelt der flere tjenestesteder gjør mange uavhengige innkjøp. Hvert tjenestested har et eget ansvarsnummer i økonomisystemet²⁶. Ved å telle opp antall ansvarsnummer hver leverandør hadde fått utbetalinger fra, fikk revisjonen et relativt presist tall for hvor mange tjenestesteder som hadde kjøp fra den enkelte leverandøren. Mange leverandører leverer for store beløp til ett tjenestested. Eksempelvis har Eiendomsenheten store utbetalinger til enkelte entreprenører. Leverandører som leverer for store beløp til kun ett tjenestested konkurrerer som regel på pris gjennom anbudskonkurranser og er dermed lite egnet for rammeavtaler. Derfor avgrenset vi søket til leverandører som hadde leveranser til minimum fire tjenestesteder. Vi satt igjen med 85 leverandører som det kan være lønnsomt å inngå rammeavtaler med fordi de har høy omsetning til kommunen.

Samlet hadde disse leverandørene utbetalinger fra kommunen på ca. 383 millioner kroner i løpet av 2008. Revisjonen har forsøkt å foreta en beregning av hva kommunen ville ha spart om kjøpene hadde vært gjort over rammeavtale, ved å se på kostnader og innsparingspotensialet ved rammeavtaler.

Hvis en antar at det må beregnes 100 timer for inngåelse av en rammeavtale, slik Anskaffelsesenheten antydte, og anslår en timekostnad på 600 kroner vil dette tilsvare en

²² Til og med september 2009.

²³ Epost til revisjonen 20.11.09.

²⁴ Tallene er hentet ut fra reskontroen i kommunens økonomisystem.

²⁵ Vi tok ut offentlige instanser, kommunale enheter, private skoler og barnehager, frivillige organisasjoner, eiendomsselskap, selskap med rammeavtaler og privatpersoner.

²⁶ På enkelte tjenestesteder har hver avdeling eget ansvarsnummer.

kostnad på ca 60.000 kroner per inngått rammeavtale. I tillegg kommer en del kostnader knyttet til administrasjon av avtalen. Hvis en anslår administrasjonskostnadene til 10.000 kroner per år gir det en samlet administrasjonskostnad på 40.000 kroner for fire år. For at det skal være lønnsomt å inngå en rammeavtale betyr det at avtalen i så fall må gi en besparelse på minst 100.000 kroner fordelt på en fireårsperiode, eller 25.000 kroner i året, i forhold til markedspris.

I kapittel 2 vurderte vi om rammeavtalene gav lavere pris enn i markedet for øvrig. Selv om det er usikkerhet knyttet til innsparingspotensialet, later rammeavtalene samlet sett til å gi gunstigere priser enn i markedet for øvrig. Hvis en anslår en innsparing på 2,5 % ved å foreta de samme kjøpene på rammeavtale, ville dette betydd en innsparing på 9,5 millioner kroner. Trekker vi fra de anslagsvise kostnadene forbundet med inngåelse og administrasjon av avtalene, samlet estimert til 2,1 millioner kroner²⁷, ville innsparingen for kommunen være 7,4 millioner kroner.

Anskaffelsesenheten fremhever at alternativkostnaden til en rammeavtale er at hvert tjenestested konkurransetsetter hvert kjøp iht. innkjøpshåndboka. Anskaffelsesenheten antar at hvert tjenestested bruker ca 3 timer på hver konkurranse. Dette vil nødvendigvis ta mer tid og ressurser enn å handle over en rammeavtale. Med tanke på alle innkjøpene som gjøres i kommunen kan dette utgjøre en vesentlig arbeidsbesparelse for kommunen.

Leder av Riksrevisjonen Jørgen Kosmo har fremhevet at offentlig sektor bør inngå flere rammeavtaler, både fordi det lønner seg og fordi det medfører færre ulovlig direkte anskaffelser. En rammeavtale vil kunne sikre at tjenestesteder som for eksempel ikke har kompetanse på anskaffelsesregelverket kan gjøre effektive og lovlige innkjøp til sin virksomhet. Gjennom forvaltningsrevisjonsprosjekter *Etterleves anskaffelsesreglene*²⁸ har revisjonen funnet at flere tjenestesteder har begrenset kompetanse for å sikre at en anskaffelse inngås i samsvar med regelverket. Inngåelse av rammeavtaler gjøres av anskaffelsesenheten som har kompetanse på området og reduserer risikoen for at tjenestestedene vil bryte anskaffelsesregelverket.

3.2 Revisjonens vurdering

Det koster å inngå og administrere en rammeavtale. Til gjengjeld er kostnadene lavere for hvert enkelt innkjøp når en har en rammeavtale på plass. Den økonomiske effektiviteten av å inngå rammeavtale vil altså være avhengig av antall innkjøp og omsetningen.

Revisjonen mener at når det er gjort få og små innkjøp hos rammeavtaleleverandør er det en indikator på at det lite behov for disse varene eller at det er andre leverandører som blir foretrukket av brukerne. At 14 rammeavtaleleverandører har hatt en omsetning under 88.000 kroner de siste to årene, kan etter revisjonens vurdering tyde på at det finnes rammeavtaler en kan vurdere å la utgå.

Revisjonen mener at gjennomgangen av tallene fra økonomisystemet tyder på at kommunen har relativt mange områder der det mangler rammeavtaler. Alle de 85 leverandørene vi fant leverte til fire eller flere tjenestesteder og hadde såpass stor omsetning til kommunen at det synes å være fornuftig med rammeavtaler på områdene.

²⁷ 25 000 kroner for hver av de 85 leverandørene.

²⁸ Prosjektet er p.t. ikke sluttført.

Revisjonen mener kartleggingen viser at kommunen kan få relativt stor økonomisk gevinst ved å inngå rammeavtaler på flere områder enn i dag. De leverandører vi fant leverte varer og tjenester med en samlet omsetning til kommunen på 383 millioner kroner i 2008. Et grovt, men relativt nøkternt anslag gir 7,4 millioner kroner i årlig innsparing når en trekker fra kostnadene med inngåelse og administrasjon av rammeavtaler. I tillegg til dette kommer gevinsten kommunen kan få ved tidsbesparelsen ved innkjøp. Flere av disse leverandørene kan ha inngått lokale kontrakter, eller er uaktuelle av andre grunner. På den annen side kan leverandører som leverer til under fire tjenestesteder også være aktuelle for rammeavtaler.

Brudd på anskaffelsesregelverket kan ha betydning for kommunens omdømme. Det er tjenestestedene med få innkjøp som har minst kompetanse på anskaffelsesregelverket. Revisjonen mener derfor det kan være fornuftig å ha en lavere terskel for inngåelse av rammeavtaler på områder hvor tjenestestedene har sporadiske kjøp.

4. ER RAMMEAVTALENE BRUKERVENNLIGE?

I Anskaffelsesenshetens retningslinjer²⁹ står det at enhetens overordnede målsetting er: *å sikre at kommunens kjøp av varer og tjenester utføres profesjonelt og effektivt – og etisk forsvarlig*. Det skal gjøres blant annet ved å: *øke lojaliteten til kommunens rammeavtaler og utvide bruken av e-handel*. Kommunens e-handelssystem skal blant annet gi innkjøperne god oversikt over leverandørenes produkter, samt oppdaterte priser på produktet. E-handelssystemet skal videre gi muligheten til å sammenligne priser mellom konkurrerende leverandører³⁰.

For å sikre at kommunens ansatte benytter inngåtte rammeavtaler når de skal foreta anskaffelser på avtaleprodukter er det viktig at brukerne av rammeavtalene oppfatter dette som enkelt og lett forståelig. Hvis det motsatte er tilfelle øker faren for at de vil handle utenom de inngåtte rammeavtalene i strid med anskaffelsesavdelingens målsettinger.

For denne problemstillingen legger revisjonen følgende kriterium til grunn:

⇒ Innkjøp over rammeavtalene bør være mest mulig brukervennlig.

4.1 Funn/fakta

Som nevnt i punkt 2 sendte revisjonen ut et spørreskjema til tjenesteleder ved 22 utvalgte tjenestesteder³¹. Revisjonen mottok 19 besvarte spørreskjemaer. I spørreskjemaet ble tjenestelederne bedt om å gi tilbakemelding på bruk, og vurdering av, de hjelpemidlene kommunen har i forbindelse med anskaffelser. Spørreskjemaet avsluttet med et åpent spørsmål:

Hva mener du er de største utfordringene for kommunen i forbindelse med anskaffelser, og har du eventuelle forslag til forbedring?

Seks av de 19 tjenestelederne opplevde rammeavtaler som den største utfordringen i forbindelse med anskaffelser. Det varierte hva det var de opplevde som mest problematisk ved rammeavtalene. Tre av tjenestelederne etterspurte bedre informasjon om hvem kommunen har inngått rammeavtaler med og etterlyste: *lettere søkemotor på intranett/ e-handel*. To uttrykte ønske om bedre og tettere informasjons- og erfaringsutveksling mellom Anskaffelsesensheten og bestillerne ved de enkelte tjenestestedene. En tjenesteleder pekte på tidsbruken knyttet til inngåelsen av rammeavtaler som en utfordring.

I brukerundersøkelser gjennomført av anskaffelsesensheten i 2006 og 2007 er brukervennlighet knyttet til rammeavtaler og e-handel målt gjennom to påstander: *E-handel er enkelt å bruke* og *Det er enkelt å søke i rammeavtalene*. Skalaen gikk fra 1-6 der 6 var best resultat. Resultatet viser en skår på disse to spørsmålene under gjennomsnittet for undersøkelsen. I 2007 var skåren for påstanden *E-handel er enkelt å bruke* 3,2, mens påstanden *det er enkelt å søke i rammeavtalene* hadde en gjennomsnittsskår på 3,3.

²⁹ Strategi og retningslinjer for anskaffelser i Bærum kommune, fra 01.01.2007.

³⁰ <http://intranett/article.php/article/Hygge%20utvikling%20p%E5%20E-handel%21/?articleID=27213&categoryID=5915>. 09.11.2209

³¹ Opprinnelig var utvalget 28 tjenestesteder, men etter nærmere undersøkelser ble 6 tjenestesteder utelukket fra utvalget da de falt utenfor gyldighetsområdet for anskaffelsesprosjektet *Etterleves anskaffelsesreglene?*.

I brukerundersøkelsen fra 2008 er spørsmålene knyttet til brukevennlighet knyttet til rammeavtalene og e-handel tatt ut³². Systemet for e-handel er siden 2007 skiftet ut med en nyere versjon. Hvilke konkrete endringer som er gjennomført i forhold til søkesystemet er ikke kjent for revisjonen.

At tre tjenesteledere etter innføringen av nytt system gir uttrykk for at e-handel har et forbedringspotensial, er ikke nødvendigvis et representativt bilde på e-handelssystemets brukervennlighet. Revisjonen har derfor valgt å gjennomføre produktsøk på e-handel for å kunne gi en kvalitativ vurdering av brukevennligheten. Det har ikke blitt gjort forsøk på bestillinger eller opprettelse av maler. Søk etter katalogprodukter kan gjøres på tre måter: fritekstsøk, ved å søke gjennom definerte produktgrupper og ved å søke opp den enkelte leverandør for en oversikt over hvilke produkter leverandøren fører.

E-handel gir mulighet for avansert søk der flere søkekriterier kan spesifiseres, som for eksempel pris, leveringstid, produsent av produktet og lignende. Spesifiseringen krever imidlertid at produktet en ønsker å bestille er søkt opp på forhånd.

Det er definert 21 produktgrupper på e-handel. Ved å klikke på lenkene får en enten opp aktuelle produkter eller flere alternative lenker (undergrupper). Listen over produktgruppene framstår som delvis vilkårlig. Det er for eksempel vanskelig å forstå hva som er forskjellen på produktgruppene *møbler og møblement* og *møbler*. Eller hvorfor *plastfolier* er definert som en egen produktgruppe. Videre er det lenker for produktgrupper hvis rammeleverandør ikke er i e-handelssystemet. For eksempel gjelder dette brune- og hvitevarer og mat- og drikkevarer.

For at det å kategorisere produkter i søkbare produktgrupper skal være hensiktsmessig er det en forutsetning at betegnelsen på produktgruppene svarer til brukerens forventninger om hvilke produkter de ulike gruppene inneholder. I mange tilfeller synes dette ikke å fungere tilfredsstillende. Under produktgruppen *Konstruksjoner, bygninger, produksjonskomponenter- og materiell* ligger for eksempel seks produkter, hvorav fire er aluminiumsfolie og to er trappetiger. Under produktgruppen *Levende dyr og planter, tilbehør og materiell* blir en ført videre til en lenke for papirprodukter. Velger man derfra lenken *kalkulator- eller kassapapir* får man ett treff – på tørkerull. Andre lenker ser ut til å fungere bedre. For eksempel gir lenken for frukt og grønt tilsynelatende en god oversikt over rammeleverandørens varesortiment. Rengjøringsmidler ser ut til å fungere, selv om spesifisering av mykpapir gir første treff på aluminiumsformer. Flere av produktgruppene gir ingen treff som for eksempel produktgruppen *linjaler*, mens fritekstsøket her viste et bredt varesortiment.

Fritekstsøk ga raskere relevante treff på produkter enn å lete opp produkter gjennom produktgruppene. Enkelte søk var likevel vanskelige. For eksempel ga forsøk på å søke opp produktet engangshansker ingen treff. Søk på vinylhansker, plastikkhansker og gummihansker var like resultatløst. Ordet *hansker* ga treff på produktene boksehansker, keeperhansker og hanskeguiden (bok). Ved å endre søkeordet til *hanske* i entall ga søket de ønskede resultatene fra aktuelle leverandører.

³² På revisjonens forespørsel om hvorfor spørsmålene utgikk svarer anskaffelsesenheten i en e-post 19.11.09 at: *Alle støtteenheter ble bedt om å ta en kvalitativ gjennomgang og ta inn nye spørsmål som etikk. I forhold til gjeldene strategier mente vi at det var viktigere å spørre om kring innkjøpshåndboka, kurs/opplæring og rammeavtalene.*

For hvert produkt som søkes opp har en tilgang til pris, nærmere produktbeskrivelse og spesifikasjoner der det er aktuelt, og i mange tilfeller bilde av produktene. For flere av produktene er det lenker til leverandørens hjemmesider hvor ytterligere informasjon kan innhentes. Under søkene fant vi likevel flere eksempler på uklarhet om antall produkter som inngår per enhet. For eksempel var mengdeenhet omtalt som pakke (PK), mens det ikke fremgikk antall enheter i pakken. Dette førte til usikkerhet om hvilken mengde den oppgitte prisen refererte til.

Anskaffelsesenheten opplyser at de årlig avholder kurs i e-handel. Kurset går over to timer og setter fokus på følgende elementer: 1) Bli i stand til å foreta bestilling og relevant funksjonalitet og 2) Hvordan søke og tips til søkebegrep. I 2008 deltok 71 personer på e-handelskurset. Anskaffelsesenhetens egne evalueringer av kursene viser gode tilbakemeldinger, blant annet på hvordan kursdeltakerne vurderer nytten av kurset i jobbsammenheng. På en skala fra 1- 6 gis en gjennomsnittlig skår på 5,3. Også den årlige brukerundersøkelsen gir en relativt god tilbakemelding på dette punktet, med en gjennomsnittsskår på 4,4 for påstanden *Jeg er fornøyd med den opplæring/kursing jeg har fått i E-handel.*

4.2 Revisjonens vurdering

Bærum kommune er en stor kommune med mange ansatte og mange tjenestesteder. Derfor skal en være forsiktig med å trekke vidtrekkende konklusjoner basert på tilbakemeldinger fra fem enkeltstående tjenesteledere. På den annen side var det ingen av spørsmålene i spørreskjemaet som refererte til rammeavtaler. Spørreskjemaet ble sendt ut i forbindelse med et prosjekt som handlet om etterlevelsen av anskaffelsesregelverket og anskaffelsespraksisen ved tjenestestedene.

I lys av dette mener revisjonen, at det faktisk at seks av de 19 tjenestelederne som svarte pekte på rammeavtaler som den største utfordringen, i seg selv er en indikasjon på at kommunen har et forbedringspotensial med hensyn til bruken av rammeavtaler. Det er også en indikasjon på at brukernes tilfredshet med kommunens rammeavtaler ikke er tilfredsstillende. Resultatene fra brukerundersøkelsene i 2006 og 2007 understøtter dette, der påstanden *Det er enkelt å søke i rammeavtalene* får skår under gjennomsnittet. Lav brukervennlighet kan medføre at det å handle over rammeavtaler oppleves tidkrevende. Revisjonen mener rådmannen og Anskaffelsesenheten bør vurdere tiltak for å gjøre kommunens rammeavtaler enda mer brukervennlig for innkjøperne i kommunen. Dette kan gjøre kjøp fra rammeavtaler mindre tidkrevende, og redusere en eventuell risiko for at kommunens ansatte vil handle utenfor rammeavtalen. Revisjonen mener slike tiltak bør drøftes med ansatte som har bestillingsfullmakt på tjenestestedene.

Tre av tjenestelederne etterspurte lettere søkemotor på e-handel. Som nevnt tidligere er brukervennlighet blant forutsetningene for at ansatte skal benytte e-handelssystemet og forholde seg lojale til kommunens rammeavtaler. Brukervennlighet sikrer også at kommunens kjøp av varer utføres mest mulig effektivt. Anskaffelsesenheten avholder årlige kurs i e-handel og får gode tilbakemeldinger blant annet på at kurset oppleves som nyttig i jobbsituasjonen. Revisjonens gjennomgang av e-handel viser likevel at systemet har et forbedringspotensial spesielt knyttet til søkefunksjon, men også i forhold til omtalen av enkelte produkter.

For tjenestesteder som har gjentatte kjøp av de samme produktene vil problemene med søkefunksjonens brukervennlighet sannsynligvis minimeres, siden systemet muliggjør at det opprettes maler og at en etter hvert lærer seg hvilke søk som gir relevante treff. For enkeltkjøp som gjøres sjeldnere kan søkemulighetene by på større problemer. At produktene er vanskelig søkbare kan gi en feilaktig oppfatning om at produktene ikke tilbys fra rammeleverandørene gjennom e-handel, og kan føre til at tjenestestedene velger å handle utenfor avtale.

For å forenkle søk på e-handel mener revisjonen at søkbare produktgrupper på e-handel i større grad enn i dag bør samsvare med de produktområdene som kommunen har inngått rammeavtaler på. Det etterlyses videre en samlet oversikt over hvilke leverandører som tilbyr varer på e-handel og hvilke produktområder dette gjelder. Det oppfordres til at det går klart fram i omtalen av de enkelte produktene antall enheter som bestilles, for eksempel når produktene leveres i pakker på flere og hvilken mengde prisen som er oppgitt refererer til. Dette for å eliminere usikkerhet knyttet til kjøp og muliggjøre prissammenligning der det tilbys flere varianter av samme produkt.

Tidligere år har brukernes oppfatning av e-handel blitt målt gjennom den årlige brukerundersøkelsen. På grunn av utskiftning av e-handelssystemet i 2008 er resultatene fra disse undersøkelsene ikke nødvendigvis er beskrivende for dagens situasjon. Det er derimot grunn til å spørre hvorfor anskaffelsesenheten ikke har fulgt opp med brukerevaluering av det nye systemet for e-handel.

5. ER DET GOD KONTROLL OG OPPFØLGING?

For at rammeavtaler skal realisere kommunens innsparingspotensial er det viktig å sikre at rammeavtalene gir gunstige betingelser. Det er også viktig at kommunen får rammeavtaler på de områder der dette er lønnsomt. Videre er det viktig å sørge for at kommunen, ved kjøp over rammeavtaler, får kjøpene til betingelsene som gjelder i henhold til avtalen. For denne problemstillingen legger revisjonen følgende kriterium til grunn:

- ⇒ Det bør være god oppfølging og evaluering av rammeavtalene for å sikre at kommunen realiserer sitt innsparingspotensial.
- ⇒ Det bør gjøres vurderinger på hvilke områder kommunen har nytte av rammeavtaler.

5.1 Funn/fakta

Det er anskaffelsesenheten som inngår rammeavtaler etter fullmakt delegert fra rådmannen³³. Anskaffelsesenheten skal inngå rammeavtaler *der flere tjenesteledere har gjentatte kjøp av et visst omfang innenfor samme vare- og tjenestegruppe*³⁴. I følge interne retningslinjer for kommunens anskaffelser skal det foreligge følgende rollefordeling vedrørende inngåelse av rammeavtaler³⁵.

Hvem	Ansvar
Anskaffelsesenheten = eier rammeavtalen	<ul style="list-style-type: none"> • Vurdere behov, ta initiativ på bakgrunn av regnskapsanalyser og mulighet for økonomiske gevinster. • Etablere og lede faggrupper for kravspesifikasjonen ved anskaffelsen • Utlyse, evaluere og forhandle ved kontraktsinngåelse • Inngå og eie rammeavtaler etter fullmakt delegert fra rådmannen til leder i Anskaffelsesenheten • Opplæring og informasjon til tjenestestedene • Leverandøroppfølging • Oppfølging og evaluering av avtalene
Leder / budsjettsvarlig	<ul style="list-style-type: none"> • Kontakte Anskaffelsesenheten ved behov eller ønske om rammeavtale på produkt eller tjeneste. • Delta i faggrupper for utarbeidelse av kravspesifikasjon og utvelgelse av leverandører. • Melde problemer med eksisterende avtaler til Anskaffelsesenheten.

Anskaffelsesenheten opplyser³⁶ at enheten årlig kunngjør en veiledende kunngjøring på doffin hvor det fremgår hva Bærum kommune har planer om å anskaffe (uforpliktende liste av innkjøpsområder). I den forbindelse blir tjenestelederne forespurt om hvilke anskaffelsesområder/rammeavtaler som ønskes prioritert i kommende 12 måneders periode. I tillegg til dette så har Anskaffelsesenheten en portefølje av kontrakter med varighet gjerne på 4 år som følges opp i form av nye konkurranser/kontrakter. I porteføljen av kontrakter kan det ligge til grunn historikk/politikk som grunnlag for prioritering. Det er derfor ikke alltid at beløpets størrelse styrer hvilke kontrakter som inngås.

³³ Strategi og retningslinjer for anskaffelser i Bærum kommune, side 3.

³⁴ Strategi og retningslinjer for anskaffelser i Bærum kommune, pkt 1.6. Roller og ansvar i anskaffelsesprosessen.

³⁵ Strategi og retningslinjer for anskaffelser i Bærum kommune, pkt 1.6. Roller og ansvar i anskaffelsesprosessen.

³⁶ E-post fra anskaffelsesenheten, 12.11.2009

Generelt benytter Anskaffelsesenheten reskontro til bruk for analyse for å utarbeide grunnlagsmateriale til prioritering, da kommunen ikke har en innkjøpsmodul i økonomisystemet som kan gi informasjon på et mer detaljert nivå.

Anskaffelsesenheten opplyser³⁷ at de sjelden gjør nøye beregninger for å se hvor økonomisk lønnsomme rammeavtalene er for kommunen fordi dette er veldig tidkrevende.

Anskaffelsesenheten begrunner dette med at det å samle og kunngjøre store volum gir økonomisk lønnsomhet. Anskaffelsesenheten har den senere tid foretatt en nøyaktig måling. På vikartjenester utgjør i følge deres beregning stordriftsfordelen ved å samle volum ca. 12 – 18 % (på 622 faktura) Med årlig forbruk på ca 14 millioner, så blir gevinsten mellom 1,7 og 2,5 millioner kroner pr år.

Anskaffelsesenheten opplyser at de sikrer at rammeavtalene gir beste pris for kommunen ved å ha klausuler for prisendring i rammeavtalene. Prisene er som regel fastsatt for det første året avtalen gjelder, før det åpnes for prisendring etter visse kriterier. Prislister ligger på intranett og rutinen er at den som attesterer skal sjekke at kommunen har fått de priser og rabatter som er avtalt.

Anskaffelsesenheten gjennomfører 20 stikkprøver av tilfeldige fakturaer i året der de sjekker at priser og rabatter stemmer med betingelser i rammeavtalen. I tillegg tar de stikkprøver basert på tips. Ved avdekkede feil hos leverandøren har anskaffelsesenheten informert de andre brukerne i kommunen om dette.

5.2 Revisjonens vurdering

Det fremgår av *Strategi og retningslinjer for anskaffelser* at anskaffelsesenheten har ansvaret for oppfølging og evaluering av eksisterende rammeavtaler, samt vurdere behov for inngåelse av nye rammeavtaler.

Prissammenligningen beskrevet i punkt 2 viste at gjennomsnittlig pris hos rammeavtaleleverandør var høyere enn markedspris på fire av de ni undersøkte produktområdene. Revisjonen mener funnene fra punkt 2 og 3 viser at Anskaffelsesenheten har et forbedringspotensial når det gjelder evaluering av rammeavtalene, for å sikre at gevinstene er best mulig.

Anskaffelsesenheten opplyser at inngåelse av rammeavtaler ofte er historisk betinget, og at de sjelden gjør nøye beregninger for å se hvor økonomisk lønnsomme rammeavtalene er. Funnene fra punkt 3 viste at en del leverandører har såpass stor omsetning at det er grunn til å reise spørsmålet om ikke kommunens innkjøp hos disse leverandørene burde vært gjennomført over rammeavtaler. Revisjonen fant også rammeavtaleleverandører hvor kommunen hadde gjort innkjøp for svært små beløp de siste tre årene. Revisjonen mener at resultatene gir grunn til å spørre om oppfølgingen og evalueringen av eksisterende rammeavtaler, og vurderingen av behovet for inngåelse av nye rammeavtaler, er god nok. Revisjonen mener det rutinemessig bør gjennomføres kartlegginger med siktemål å finne frem til nye områder der kommunen kan tjene på å inngå rammeavtaler.

³⁷ E-post fra anskaffelsesenheten, 13.11.2009.

6. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

6.1 Konklusjon

Kontrollutvalget bad revisjonen vurdere om kommunens bruk av rammeavtaler er økonomisk lønnsom for kommunen. Revisjonens undersøkelse har konsentrert seg om følgende punkter:

- Om rammeavtalene gir en gunstig pris
- Om kommunen har rammeavtaler på riktige områder
- Om rammeavtalene er brukervennlige
- Om det er god kontroll og oppfølging av rammeavtalene

Prissammenligningen av produkter ble avgrenset til leverandører av produkter hvor tjenester ikke utgjorde en vesentlig del av avtalen. Resultatet av prissammenligningen viste at pris hos rammeavtaleleverandørene gjennomsnittlig er 6,7 prosent lavere enn innhentet markedspris. Rammeavtaler synes med andre ord å være et egnet virkemiddel for å legge til rette for økonomiske innkjøp. Dette er i tråd med kommunens målsetning for rammeavtalene i Handlingsprogrammet³⁸.

Samtidig fant revisjonen noen produktområder hvor pris under rammeavtaler er markant høyere enn markedspris. Dette er særlig tilfelle for *mobitelefoner*, der avtaleprisen er 35 prosent høyere enn markedsprisen. På produktområder der avtalepris er markant høyere enn markedspris, mener revisjonen at rådmannen bør vurdere alternative innkjøpsstrategier til det å inngå en rammeavtale med dårlige prisbetingelser.

I tillegg til mobiltelefoner var også prisene under rammeavtale noe høyere enn markedspris, på produktområdene *renholdsprodukter, hvite- og brunevarer og verktøy og jernvare*. Der hvor prisene under rammeavtale er noe høyere enn markedspris er det etter revisjonens oppfatning grunnlag for å reise spørsmål ved om rammeavtalene fungerer hensiktsmessig. Hensynet til å sikre regeletterlevelse kan være en grunn til å holde fast ved bruk av rammeavtaler selv om det ikke gir økonomisk gevinst.

Revisjonen utførte analyser av kommunens regnskapsdata for å kartlegge om det er områder der det mangler rammeavtaler og om det er områder hvor det ser ut til å være overflødige rammeavtaler. En forutsetning for at kjøp over rammeavtale skal være gunstig for kommunen er at besparelsen overskrider kostnadene for inngåelse og administrering av rammeavtalen. Revisjonens undersøkelse viser at 85 leverandører hadde leveranser til minimum fire tjenestesteder og en samlet omsetning på 383 million kroner til kommunen i 2008. Rådmannen har i Handlingsprogram 2010 – 2013 signalisert at Anskaffelsesenheten skal lage nye rammeavtaler på nye områder som i dag ikke er dekket av ordningen. Revisjonen mener vår kartlegging støtter dette. Samtidig fant revisjonen 18 rammeavtaleleverandører som har hatt en omsetning hos kommunen under 88.000 kr de siste tre årene. Revisjonen mener dette kan tyde på at Anskaffelsesenheten i større grad bør vurdere omsetningen på aktuelle produktområder før det settes i gang arbeid med utlysning og inngåelse av en ny rammeavtale. Revisjonen mener Anskaffelsesenheten har et forbedringspotensial når det gjelder evaluering av rammeavtalene for å sikre at gevinstene er

³⁸ Handlingsprogram 2009–2012 Bærum kommune, Rådmannens grunnlagsdokument 10. oktober 2008, side 139.

best mulig. Særlig mener revisjonen det rutinemessig bør gjennomføres kartlegginger med siktemål å finne frem til nye områder der kommunen kan tjene på å inngå rammeavtaler.

Revisjonen har vurdert rammeavtalenes brukervennlighet. I et spørreskjema om anskaffelser svarte seks av de 19 tjenestelederne at de anså ulike aspekter ved rammeavtaler som den største utfordringen ved anskaffelser. Revisjonens gjennomgang av systemet for e-handel viser at systemet har et klart forbedringspotensial. Konkret gjelder dette søkefunksjon, men også i forhold til omtalen av enkelte produkter. Rådmannen har i Handlingsprogram 2010 – 2013 signalisert at kommunen skal øke andelen innkjøp som skjer ved hjelp av elektronisk handel. Revisjonen mener rådmannen bør vurdere tiltak for å gjøre kommunens rammeavtaler mer brukervennlig for innkjøperne i kommunen og mener dette bør skje i samråd med de ansatte som har bestillingsfullmakt på tjenestestedene.

6.2 Anbefalinger

- 1 Rådmannen bør vurdere tiltak for å gjøre rammeavtalene mer brukervennlige for innkjøperne. Blant annet bør søkefunksjonene på e-handel bli bedre.
- 2 Rådmannen bør gjøre flere kartlegginger med siktemål å finne frem til nye områder der kommunen vil ha gevinst av å inngå rammeavtaler.
- 3 Når rådmannen skal vurdere å inngå rammeavtale på et område, bør det vurderes om omsetningen på området er stor nok til å gjøre det regningsvarende.
- 4 Rådmannen bør vurdere alternative innkjøpsstrategier i de tilfeller hvor andre aktører i markedet gir klart bedre prisbetingelser enn aktuelle rammeavtaleleverandører.

KILDEHENVISNINGER

Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften). FOR 2001-15-06-616. Avløst av FOR 2006-07-04-402 fra og med 01.01.07.

Handlingsprogram 2009–2012 Bærum kommune, Rådmannens grunnlagsdokument 10. oktober 2008.

Handlingsprogram 2010-2013 Bærum kommune, Rådmannens grunnlagsdokument 9. oktober 2009.

KOFA-sak 2009/1. *Klagenemndas gebyrvedtak av 10.juni 2009.*

Kontrollutvalget møte 18.06.09 sak 027/09 *Revurdering av forvaltningsrevisjonsprosjekter.*

Kontrollutvalget møte 02.05.07 sak 024/07 *Tiltak mot korrupsjon – statusrapport fra rådmannen pr 19.04.07.*

Kommunens intranett 09.11.2009

<http://intranett/article.php/article/Hyggelig%20utvikling%20p%E5%20E-handel%21/?articleID=27213&categoryID=5915>

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), LOV-1992-09-25-107

Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven). LOV-1999-07-16-69.

Standard for forvaltningsrevisjon organisert som prosjekt (RSK 001), Norges Kommunerevisorforbund 23.05.05.

Strategi og retningslinjer for anskaffelser i Bærum kommune, dok.nr. Ba1-2.2. Bærum kommune 01.01.2007.

TABELLOVERSIKT

Tabell 2-1 Sammenligning av pris mellom rammeavtaler og markedspris etter produktområde.....	4
Tabell 5-1 Rollefordeling ved inngåelse av rammeavtaler.....	15

RÅDMANNENS KOMMENTARER TIL RAPPORTEN

Til:

Morten Mjøltnes
Per-Martin Svendsen

Deres ref.:

Vår ref:
09/50018-1

Dato:

25.11.2009

Høringssvar - Forvaltningsrevisjonsprosjekt rammeavtaler

Rådmannen har mottatt utkast til forvaltningsrevisjonsrapport Rammeavtaler. Som det fremkommer av rapporten er målsettingen med denne å belyse om bruken av rammeavtaler gir økonomiske gevinster for kommunen.

Rapporten omhandler fire problemstillinger:

- Gir rammeavtalene gunstig pris?
- Er det rammeavtaler på de riktige områdene?
- Er rammeavtalene brukervennlige?
- Er det god kontroll og oppfølging?

Rapporten innbefatter flere gode påpekninger som det blir viktig å fokusere på fremover. I det videre følger rådmannens tilbakemelding knyttet til den enkelte problemstilling, og med den kronologi som følger over.

1) Om rammeavtalene gir rammeavtalene en gunstig pris.

Revisjonen beregner at pris hos rammeavtaleleverandørene gjennomsnittlig er 6,7 prosent lavere enn innhentet markedspris.

Rådmannen vil påpeke at den prissammenligning som er gjennomført i tillegg burde tatt høyde for alle priselementer som inngår i fakturaprisen på rammeavtalene. Eksempelvis gjelder dette frakt, garantier, betalingsbetingelser, krav til leveringstid, retur av emballasje, produktdatablader mv. Dette er vesentlige priselementer og kan utgjøre ytterligere 20 – 30 % gunstigere priser på rammeavtalene.

2) Er det rammeavtaler på de riktige områdene?

Revisjonen vurderer at Bærum kommune har mange rammeavtaler med lav omsetning og har utarbeidet en liste over de leverandørene som dette gjelder. Rådmannen har gjennomgått listen.

De fleste av rammeavtalene på listen representerer produktområder som samlet sett utgjør store volumer. Bærum kommune velger ofte parallelle leverandører fordi dette skaper en god konkurransesituasjon når avrop skal gjøres. Det pekes også på at noen av rammeavtalene nylig er inngåtte og Bærum kommune har derfor handlet lite fra disse firmaene. Dog viser

produktområdet historisk høye volumer og det har vært viktig å etablere rammeavtale på disse områdene.

Revisjonen anbefaler at kommunen bør vurdere omsetning når nye rammeavtaler inngås. Med bakgrunn i dette er liste over leverandører med høy omsetning utarbeidet.

Det påpekes at en rekke av leverandørene som fremkommer på denne listen representerer produkt- eller tjenestoområder hvor rammeavtaler eller andre former for avtaler allerede er inngått eller hvor arbeid med konkurranseprosess står på en prioriteringsliste for 2010. Rådmannen tar årlig ut omsetningslister og analyserer disse for å finne potensielle nye rammeavtaleområder. Ved inngåelse av nye rammeavtaler tas det alltid hensyn til om produktområdet utgjør store volumer. Det finnes likevel enkelte unntak fra dette. I spesielle tilfelle kan det være nødvendig å etablere rammeavtaler på et konkret område, slik det var på Eiendom etter korrupsjonssaken. Det er også viktig å etablere rammeavtaler med tanke på beredskap i ulike situasjoner.

3) Er rammeavtalene brukervennlige?

Revisjonen anfører at flere tjenesteledere³⁹ vurderer ulike aspekter ved rammeavtaler som den største utfordringen ved anskaffelser. Videre vurderes det at systemet for ehandel har et klart forbedringspotensial.

Rådmannen vil påpeke at en ny og mer moderne ehandelsløsning ble tatt i bruk sommeren 2008. Det arrangeres jevnlig opplæring i bruk av systemet spesielt med fokus på søkbarhet og å lage bestillinger. Kursene har hatt god deltakelse og kursdeltakerne har gitt god score på kursevalueringen. I tillegg pågår det arbeid med integrasjon mellom ehandel og fakturahåndtering som vil forenkle flyten ytterligere.

Når det gjelder søkbarhet investerer Bærum kommune og andre offentlige virksomheter betydelig med tid i å påvirke leverandørene til å kontinuerlig forbedre sine produktkataloger slik at søkebegrepene blir optimale.

Rådmannen vil også fremheve at ordning med veiledning innen anskaffelsesområdet er styrket i betydelig grad, slik at brukerne skal få rask tilbakemelding på sine henvendelser.

4) Er det god kontroll og oppfølging

Revisjonen anbefaler rådmannen å vurdere alternative innkjøpsstrategier i de tilfeller hvor andre aktører i markedet gir klart bedre prisbetingelser enn aktuelle rammeavtale-leverandører.

Med tanke på prissammenligning er rådmann enig at det vurderes markedsmekanismer og lønnsomhet i forkant av konkurransene. Oppmerksomhet må derfor også rettes mot tidligere inngåtte rammeavtaler som det ikke lenger vurderes hensiktsmessig å opprettholde, eksempelvis dersom det ikke lenger oppnås gunstige priser.

Det er etablert rutine for oppfølging av rammeavtaleleverandører. De fleste rammeavtaler inneholder klausuler som sier hvordan pris eventuelt kan korrigeres. Ofte er dette nøytrale

³⁹ Med referanse til en annen undersøkelse

faktorer som valuta og konsumprisindeks m.m. På langsiktige avtaler sikres prisnivået som oppnås på anbudstidspunktet. Det foretas prisjusteringer ved utløsning av opsjoner. I tillegg velges det ofte flere leverandører på ett produktområde. Da oppnår vi en løpende konkurransesituasjon som hindrer at prisutviklingen holdes på markedsnivå.

Med hilsen

Marit Langfeldt Ege
Rådmann