



Kontroll med utbetalingene?

Fokus på utbetalinger til rammeavtaleleverandører

Revisjonsrapport

25.01.11

INNHold

1. INNLEDNING	1
1.1 Vurderingskriterier	1
1.2 Avgrensinger	2
1.3 Problemstillinger	2
1.4 Anvendte metoder i prosjektet	3
1.5 Rådmannens kommentarer	3
2. SIKRER DATASYSTEMET GOD KONTROLL?	4
2.1 Funn/ fakta.....	4
2.2 Revisjonens vurdering.....	5
3. BLIR BRUKERKONTROLLER UTFØRT?	6
3.1 Funn/fakta.....	6
3.2 Revisjonens vurdering.....	7
4. ER RAMMEAVTALENE I SAMSVAR MED REGELVERKET?	8
4.1 Er fordelingsklausulen i samsvar med regelverket?.....	8
4.2 Revisjonens vurdering.....	9
4.3 Er IKT sine kjøp over rammeavtalen innenfor avtalens tjenestespekter?	9
4.4 Revisjonens vurdering.....	10
5. ER DET MULIG Å KONTROLLERE FAKTURAENE?	11
5.1 Er informasjonen om betingelsene korrekt?.....	11
5.2 Er informasjonen lett tilgjengelig?	12
5.3 Inneholder fakturaene nok informasjon?	14
5.4 Revisjonens vurdering.....	15
6. FÅR KOMMUNEN AVTALTE PRISER?	16
6.1 Funn fakta.....	16
6.2 Revisjonens vurdering.....	18
7. HAR KOMMUNEN GOD KONTROLL MED UTBETALINGENE?	19
7.1 Funn/ fakta.....	19
7.2 Revisjonens vurdering.....	21
8. FUNGERER STIKKPRØVEKONTROLLENE?	22
8.1 Funn/fakta.....	22
8.2 Revisjonens vurdering.....	23
9. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	24
9.1 Konklusjon	24
9.2 Anbefalinger.....	26
KILDEHENVISNINGER	1
RÅDMANNENS HØRINGSSVAR	1
REVISJONENS BEMERKNINGER	FEIL! BOKMERKE ER IKKE DEFINERT.

1. INNLEDNING

Kommunestyret vedtok under behandlingen av kontrollutvalgets rapport om etterlevelse av anskaffelsesreglene i mars¹:

Kontrollutvalget bes legge frem en ny melding til kommunestyret innen utgangen av året om forholdet.

Som oppfølging av dette vedtok kontrollutvalget i juni²:

Revisjonen bes gjennomføre en forvaltningsrevisjon om etterlevelse av anskaffelsesreglene med spesiell vekt på:

- 1. Er rådmannens oppfølgingstiltak faktisk gjennomført?*
- 2. Hvordan blir anskaffelsene fulgt opp?*

Revisjonens rapportering iht. kontrollutvalgets vedtak pkt 1 ble behandlet i kontrollutvalget og kommunestyret i november og desember³.

Denne rapporten er en oppfølging av kontrollutvalgets vedtak pkt 2. Rapporten fokuserer på de svakhetene vi har funnet. Vi har valgt å vurdere om kommunens utbetalinger blir kontrollert i samsvar med kravene. Vi har videre valgt å vurdere fakturaene fra rammeavtaleleverandørene. Gjennom forslag til HP 2011 - 2014 har rådmannen lagt til grunn en antatt effektivitetsgevinst på 9,8 millioner kroner som resultat av bedre anskaffelser og bruk av rammeavtaler⁴.

1.1 Vurderingskriterier

Revisjonen har funnet følgende lovkrav, politiske vedtak og internt regelverk som skal oppfylles.

1.1.1 Viktige lover og bestemmelser

Etter kommuneloven § 23 skal rådmannen sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll⁵.

Lov om offentlige anskaffelser⁶ og Forskrift om offentlige anskaffelser⁷ legger føringer for utforming og bruk av rammeavtaler.

1.1.2 Politiske vedtak

Kommunestyret har vedtatt Reglement for delegering av myndighet i budsjettsaker og reglement for attestasjon og anvisning⁸. Her står det at *Et hvert krav som skal dekkes over kommunens budsjett skal, før dekning finner sted, være både attestert og anvist*. Attestasjon

¹ Kommunestyret møte 03.03.10 sak 008/10 *Forvaltningsrevisjonsrapport Etterleves anskaffelsesreglene*.

² Kontrollutvalget møte 07.06.10 sak 024/10 *Kontrollutvalgets oppfølging av kommunestyrevedtak: Etterleves anskaffelsesreglene?*

³ Kontrollutvalget møte 15.11.10 sak 051/10 *Rådmannens oppfølging av rapporten Etterleves anskaffelsesreglene*, Kommunestyret møte 01.10.10 sak 061/10.

⁴ Handlingsprogram for 2011-2014 s 63 mfl, jf formannskapssak 109/10, forslag til rammer i HP 2011-2014.

⁵ Lov av 25.09.1992 nr.107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven).

⁶ Lov om offentlige anskaffelser av 16.07.1999 (anskaffelsesloven).

⁷ Forskrift om offentlige anskaffelser av 07.04.2006 (anskaffelsesforskriften).

⁸ Reglementet sist endret i Kommunestyret møte 25.11.09 sak 083/09 *Reglement for delegering av myndighet i budsjettsaker og reglement for attestasjon og anvisning – endring*.

og anvisning skal skje etter fastsatte regler og retningslinjer. Det står at rådmannen selv skal føre tilsyn med, og utferdige regler om praksisen for attestasjon og anvisning⁹.

I Rådmannens Økonomihåndbok¹⁰ er reglementet innarbeidet og konkretisert. Her fremkommer de konkrete krav som stilles til attestasjon, brukerkontroll og anvisning i kommunen¹¹. Formålet med reglene er å sørge for nødvendig kontroll av inngående fakturaer før de belastes kommunens regnskap¹².

1.2 Avgrensinger

Oppfølging av anskaffelser kan skje på flere stadier. Vi har ikke sett på andre former for leverandøroppfølging som prosjektmøter, statusrapportering osv. Revisjonen har valgt å fokusere på kontrollen med de konkrete utbetalingene.

Kommunen mottar ca 120 000 fakturaer fra ulike leverandører hvert år. Avtaler, bestillinger og leverte varer/ tjenester som fakturaene skal vurderes opp mot, er ikke lett tilgjengelig. Revisjonen har derfor vært nødt til å fokusere på noen av kontrollene som skal utføres. Vi har ikke kartlagt og vurdert om betalte varer og tjenester faktisk er levert. Vi har kun sett på fakturaopplysningene. Vi har heller ikke vurdert fakturaopplysningene opp mot bestilling. Bestillingene kan ofte være vanskelige å dokumentere og dokumentasjonen ligger eventuelt på det enkelte tjenestested.

Vi har ikke sett på fakturaer knyttet til individuelle avtaler. Disse avtalene inngås av alle kommunens bestillere og disse avtalene/bestillingene er krevende å få dokumentert. Rammeavtalene er gjeldende for et stort antall fakturaer og dermed lettere å kontrollere fakturaene opp mot. I tillegg er de inngått av noen andre enn de som gjør bestillingene. Det er dermed spesielt vanskelig for bestiller å kontrollere disse fakturaene. Revisjonen har derfor avgrenset undersøkelsen til bare å se på disse.

Når vi har gått gjennom kontrollen med fakturaer fra rammeavtaleleverandører har vi i utgangspunktet hentet fakturaer fra 2010 og i noen tilfeller sett på fakturaer fra hele avtaleperiodene.

1.3 Problemstillinger

Vi har delt inn rapporten i følgende problemstillinger:

- Sikrer datasystemet god kontroll?
- Blir brukerkontrollen utført?
- Er rammeavtalene i samsvar med regelverket?
- Er det mulig å kontrollere fakturaene?
- Får kommunen avtalte priser?
- Har kommunen god kontroll med utbetalingene?
- Fungerer stikkprøvekontrollene?

⁹ Kommunestyret møte 25.11.09 sak 083/09 *Reglement for delegering av myndighet i budsjettsaker og reglement for attestasjon og anvisning – endring*. § 5 Kontroll

¹⁰ Økonomihåndboken, Bærum kommune vedtatt av rådmannen 20.02.10.

¹¹ Økonomihåndboken kapittel 2 – *Behandling av inngående faktura*, punkt 2.1 *Regler for attestasjon, brukerkontroll og anvisning*.

¹² Økonomihåndboken, Bærum kommune vedtatt av rådmannen, siste endret 20.02.10, Kap 2 – *Behandling av inngående faktura*, pkt 1 *Formål*.

Med utgangspunkt i hver av problemstillingene vil vi først presentere de aktuelle revisjonskriteriene. Deretter vil vi presentere de relevante fakta vi har samlet inn, for deretter å vurdere fakta opp mot kriteriene. Til slutt i rapporten gir vi en samlet konklusjon og anbefalinger.

1.4 Anvendte metoder i prosjektet

Prosjektet er gjennomført og rapportert i samsvar med *Standard for forvaltningsrevisjon organisert som prosjekt* (RSK 001)¹³.

Revisjonen har i denne undersøkelsen valgt to tilnærminger. Vi har vurdert hvordan de interne retningslinjene om attestasjon og anvisning fungerer i forhold til formålet. Vi har videre sjekket de opplysningene som er lagt inn i regnskapssystemet i forhold til de krav som er satt.

Revisjonen har foretatt stikkprøvekontroller av fakturaer fra 26 rammeleverandører. For hver av disse har vi kontrollert fem fakturaer. For utvalgte leverandører har det blitt foretatt en grundigere fakturakontroll. Hensikten med disse kontrollene er å belyse om kommunens internkontroll fungerer.

Vi har særlig fokusert på fakturaer fra rammeavtaleleverandører fordi vi så at disse representerte en særlig utfordring i kommunens kontroll.

1.5 Rådmannens kommentarer

Rådmannens kommentarer til rapporten er vedlagt.

¹³ Fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund 23.05.05.

2. SIKRER DATASYSTEMET GOD KONTROLL?

Det interne regelverket for attestasjon, brukerkontroll og anvisning skal gi en betryggende kontroll av faktura før den belastes kommunens regnskap. En faktura skal kontrolleres ved attestasjon og anvisning før den kan sendes til utbetaling. Et velfungerende datasystem vil bidra til å sikre betryggende kontroll med utbetalingene.

Revisjonen legger følgende kriterium til grunn:

- Kommunens datasystem skal bidra til å sikre at regelverket følges.

2.1 Funn/ fakta

Kommunen har innført elektronisk fakturahåndtering gjennom datasystemet BasWare¹⁴.

Regnskapsenheten opplyser at alle fakturaer kommer inn til regnskapsenheten hvor de skannes inn elektronisk. Alt av bilag, timelister etc. som måtte følge fakturaen, skannes inn. Ved skanning tolkes fakturaene av en elektronisk tolkeprogramvare. Det som legges inn er faktainformasjon som fakturabeløp, faktura- og forfallsdato, kidnr., leverandør, fakturanummer og foretaksnummer. Vedkommende på regnskap som har skannet inn fakturaer går så inn på sin maskin og sjekker at opplysningene er blitt riktig tolket. Når fakturaen er ferdig verifisert sendes den til aktuelt tjenestested.

På tjenestestedet registreres tekst og kontostreng knyttet til mottatt faktura¹⁵. Det er som regel attestant eller anviser som påfører kontostreng. Deretter foretas attestasjon og anvisning. En må være autorisert i økonomisystemet for å gjøre dette. Alle autoriserte BasWare-brukere kan attestere på de fakturaer de har mottatt. Kommunens epostsystem gir varsel om mottak av faktura i Basware.

Som en bekreftelse på at attestant har kontrollert fakturaen skal han/hun ”klikke” av i systemet for at attestasjon er utført. I brukerveiledningen til BasWare, står at *ved enhver uenighet om fakturainnhold skal dette kommenteres. Kan også brukes til å legge inn eventuelle merknader man vil knytte til fakturaen*. Attestant skal så gjennom systemet sende faktura til Anviser (evt. neste attestant).

All attestasjon og anvisning på inngående fakturaer foretas i BasWare. Etter at attestant har ”krysset av” for attestering sendes faktura til anviser. Som en bekreftelse på at anviser har utført kontroll etter økonomihåndboka vil anviser ”krysse av” for utført anvisning. Faktura sendes så gjennom systemet tilbake til regnskapsenheten for utbetaling til leverandørkonto.

Det ligger inne i BasWare at en faktura ikke vil kunne sendes til utbetaling uten at den er både attestert og anvist i systemet.

I systemet kan en enkelt se hvem som har utført ulike handlinger knyttet til en bestemt faktura fra den mottas til den sendes til utbetaling. En ser også når ulike handlinger er utført. Reglene sier at all nødvendig dokumentasjon skal følge faktura og være tilgjengelig i *fakturaarkivet*. Fakturaarkivet for inngående fakturaer er i sin helhet i BasWare. Vi får samtidig opplyst at der vedlegg ikke skannes inn i kommunens datasystem for utbetalinger

¹⁴ BasWare er navnet på det elektroniske fakturasystemet som kommunen bruker.

¹⁵ Postering innebærer å legge inn regnskapstype, formål, ansvar, art, eventuelt objektsnummer, mva-kode og bruttobeløp.

skal disse dokumentene arkiveres på tjenestestedet. Det er også mulig for tjenestestedene å skanne inn underbilag til fakturaen eller å sende underbilag til regnskapsenheten for skanning i BasWare

Det er et krav i økonomihåndboka at attestanten skal bekrefte at vare er levert eller at tjenesten er utført¹⁶.

2.2 Revisjonens vurdering

Revisjonen har ikke sett vesentlige svakheter i kommunens datasystem for behandling av fakturaer knyttet til arkivering, attestering og anvisning. Systemet bidrar i vesentlig grad til å sikre god kontroll med utbetalingene.

¹⁶ Økonomihåndboken Kap 2.1 *Regler for attestasjon, brukerkontroll og anvisning*, under punkt 4 – *definisjoner*.

3. BLIR BRUKERKONTROLLER UTFØRT?

I reglementet for attestasjon og anvisning, som er godkjent av kommunestyret¹⁷, står det: *Rådmannen kan beslutte at det for enkelte tjenestesteder eller enkelte typer krav også skal utføres brukerkontroll, i tillegg til attestasjon og anvisning. Brukerkontroll er en ekstra bekreftelse på at en gitt leveranse har funnet sted.*

Brukerkontrollen er omtalt i et eget punkt i kommunens økonomihåndbok¹⁸. Her står: *For fakturaer som gjelder vedlikehold og drift av fast eiendom med fakturabeløp som overstiger kr 5.000, skal det i tillegg til attestasjon også utføres brukerkontroll. Brukerkontroll utføres av tjenesteleder som har ansvar for det bygget tiltaket omfatter, eller av annen person som er utpekt til å utføre slik kontroll.*

Brukerkontroll kan ikke utføres av de som attesterer eller anviser fakturaen.

Revisjonen legger følgende kriterium til grunn:

- Tjenesteleder for bygget, eller annen person utpekt til å utføre slik kontroll, skal utføre brukerkontroll på fakturaer som overstiger 5.000 og som gjelder vedlikehold og drift av fast eiendom.

3.1 Funn/fakta

Formuleringen i Økonomihåndboka sier ikke klart hvilke fakturaer som skal ha brukerkontroll. *Vedlikehold og drift av fast eiendom* omfatter mange typer utgifter.

Regnskapsenheten mottar alle fakturaer til kommunen og skanner disse inn i regnskapssystemet BasWare. Regnskapsenheten har bare tjenestested og beløp som relevant informasjon å sortere fakturaen etter¹⁹. Vi får opplyst at når regnskapsenheten legger inn fakturaer i systemet, legger de inn en egen kode på alle fakturaer til Eiendom over 5 000.-. Denne koden innebærer at fakturaen må attesteres to ganger før den kan anvises, dette i motsetning til fakturaer til andre tjenestesteder hvor det er krav om kun en attestasjon før anvisning. Hensikten med kravet til to attestanter i BasWare er at den ene av disse attestantene skal utføre brukerkontroll.

Når alle fakturaer til Eiendom blir valgt ut, innebærer dette at også bl.a. utbetalinger som er knyttet til intern drift av Eiendom blir tatt med. Dette betyr at utbetalinger for kurs, rekvisita, velferdstiltak etc., må attesteres to ganger. Det er også dobbel attestasjon på fakturaer på drift og vedlikehold av fast eiendom, som periodiske ytelser som husleie, avgifter/gebyrer.

Eiendom opplyser²⁰ at bakgrunnen for å innføre brukerkontroll var et strakstiltak etter avdekking av korrupsjon i Bærum kommune. Erfaringen med brukerkontrollen slik den er definert i regelverket, er at denne er vanskelig å gjennomføre på en del området da virksomheten til Eiendom er svært forskjellig. På store prosjekter med en formell byggherreorganisasjon skal det være lett å følge regelverket. På mindre anskaffelser med

¹⁷ Kommunestyret møte 25.11.09 sak 083/09 *Reglement for delegering av myndighet i budsjettsaker og reglement for attestasjon og anvisning – endring*. § 1.

¹⁸ Økonomihåndboken, Kap. 2 – *Behandling av inngående faktura*, pkt 5.3 *Brukerkontroll*, Bærum kommune 20.02.10.

¹⁹ Når fakturaen skannes registreres datoer, leverandør, beløp og mottaker. Art, ansvar og formål legges inn på tjenestestedet.

²⁰ Internt notat fra eiendomssjefen 21.01.11.

krav om brukerkontroll, for eksempel i oppussing av boliger (hvor det ikke er verken bruker eller tjenesteleder) oppleves dette mer komplisert. Det har også vært vanskelig å få tjenestelederne til å foreta nødvendig brukerkontroll. På bakgrunn av dette, besluttet Eiendomssjefen at brukerkontrollen måtte gjøres av egne ansatte i Eiendom. Slik Eiendomssjefen har forstått regelverket, så ligger dette innenfor regelverket *eller annen person som er utpekt til å utføre slik kontroll*. Brukerkontrollen som er gjennomført har vært av mer formell karakter, bl.a. å sjekke at anskaffelsen er lovlig, at det foreligger en skriftlig bestilling, at det er utarbeidet anskaffelsesprotokoller, sjekke kontostreng o.s.v.

Av alle fakturaer til kommunen, går 18 % til Eiendom og 37 % av disse er over 5 000.-. Regnskapsenheten opplyser at de i 2010 har registrert ca 6 500 fakturaer som skal attesteres to ganger. Revisjonen anslår at en god del av disse fakturaene ikke relaterer seg til drift og vedlikehold av fast eiendom, hvor det etter økonomihåndboka kreves at det utføres brukerkontroll.

Revisjonen fant ingen fakturaer som var attestert av tjenesteleder som har ansvar for det bygget tiltaket omfatter. Vi fant heller ikke annen dokumentasjon som viste at tjenesteleder hadde bekreftet at det aktuelle arbeidet var utført. På de 23 fakturaene vi sjekket var ”andre attestant” (brukerkontrollen) utført av ansatte på Eiendom. Revisjonen har heller ikke sett at annen person enn tjenesteleder er utpekt til å utføre slik kontroll.

3.2 Revisjonens vurdering

Revisjonen mener brukerkontrollen i dag ikke utføres i samsvar med reglene i Økonomihåndboka. Tjenesteleder på bygget eller en som er utpekt til å utføre slik kontroll er tiltenkt denne funksjonen. Da brukerkontrollen ble innført var det for eksempel rektorene, som bekreftet at malerjobber var utført. Brukerkontroll utføres ikke lenger av tjenesteleder i bygget. De aktuelle fakturaene blir attestert to ganger, men den andre attesteringen blir i dag utført av ansatte på Eiendom.

I følge kommunens retningslinjer skal brukerkontroll utføres på fakturaer som gjelder vedlikehold og drift av fast eiendom over kr 5.000. Regnskapsenheten har lagt inn en automatisk koding av alle fakturaer over 5 000.- til Eiendom. Antall fakturaer som automatisk får krav om brukerkontroll/ to attesteringer, utgjøre ca 27 000 fakturaer i 2010. Revisjonen mener at dagens system for utvelgelse av fakturaer som skal ha brukerkontroll, er for lite treffsikkert. Et stort antall små fakturaer og fakturaer som ikke er knyttet til vedlikehold og drift av fast eiendom, får dobbel attestasjon. Dobbelt attestasjon av så mange fakturaer fører til en vesentlig administrasjonskostnad.

Dersom den automatiske kodingen kunne stilles inn etter flere parametre²¹ kunne brukerkontrollen bli mer treffsikker. Revisjonen mener også det kan vurderes å øke beløpsgrensen for brukerkontroll, for å fokusere kontrollen i større grad.

²¹ Ved postering i regnskapssystemet legges inn informasjon om art, ansvar og formål, som alle er relevante for å plukke ut aktuelle fakturaer. Det er bare beløp som legges inn ved skanning.

4. ER RAMMEAVTALENE I SAMSVAR MED REGELVERKET?

Lov om offentlige anskaffelser²² og Forskrift om offentlige anskaffelser²³ legger føringer for utforming og bruk av rammeavtaler.

Revisjonen har lagt følgende kriterier til grunn for denne problemstillingen:

- Fordelingsklausulene i rammeavtalene må være i samsvar med anskaffelsesregelverket.
- Bestillinger under rammeavtalene må omfattes av det produkt og tjenestespekter konkurransegrunnlaget/avtalen inkluderer.

4.1 Er fordelingsklausulen i samsvar med regelverket?

Formålet med en rammeavtale er å fastsette vilkårene for de kontraktene som skal tildeles i løpet av en gitt periode, særlig med hensyn til pris og eventuelt planlagt mengde²⁴. Gjennom bruk av rammeavtaler skal kommunen oppnå prisgevinster ved å samle volum og utsette dette for konkurranse i markedet. Anskaffelsesregelverket nedfeller regler for rammeavtaler og for hvordan den enkelte bestilling (avrop) under rammeavtalen skal foretas.

På flere områder har Bærum kommune inngått avtaler med flere leverandører om like produkter/tjenester (såkalte parallelle rammeavtaler). Slike rammeavtaler må etter anskaffelsesregelverket ha en tildelingsmekanisme mellom leverandørene.

Fordelingsmekanismen skal sikre at hver enkelt bestilling (avrop) tildeles den ”mest økonomisk fordelaktige” leverandøren²⁵.

Kommunen har i flere tilfeller inngått avtaler med flere leverandører om tilsvarende produkter/tjenester. For å belyse hvilke krav anskaffelsesregelverket setter til innholdet i en rammeavtale har revisjonen foretatt en nærmere vurdering av kommunens rammeavtale for vikartjenester. Rammeavtalen om vikartjenester har en anslått verdi på 12-13 millioner kroner årlig. Rammeavtalen har, med opsjoner, en varighet på totalt 4 år (2 år + 1+ 1) dvs. en verdi på over 40 millioner kroner for en fireårsperiode. Kommunen har også parallelle rammeavtaler for andre varer/tjenester som eksempelvis elektrotjenester, rørleggertjenester og møbler.

Kommunen har rammeavtale med tre leverandører for vikartjenester.

Avtalen gjelder vikartjenester innenfor: I) regnskap, økonomi og lønn II) kontor og administrasjon III) skole, barnehage og SFO IV) IKT og V) kantine, kjøkken og renhold.

I konkurransegrunnlaget heter det at:

Oppdragsgiver vil tilstrebe at det blir en lik fordeling mellom leverandørene innenfor kontraktperioden på 2 år, men forbeholder seg likevel retten til å benytte mest mulig faste vikarer av hensyn til opplevelse av stabilitet for brukerne i kommune.

²² Lov om offentlige anskaffelser av 16.07.99 (Anskaffelsesloven).

²³ Forskrift om offentlige anskaffelser av 07.04.06 (Anskaffelsesforskriften).

²⁴ Fordelingsmekanismen kan enten være at avrop tildeles basert på de vilkår som er fastsatt i rammeavtalen (faste vilkår). Alternativt kan avrop tildeles etter at det gjennomføres minikonkurranse (FOA § 6-1).

²⁵ FOA § 13-2 første ledd.

Anskaffelsesenheterne sier om denne fordelingsmekanismen bl.a. at²⁶:

Fordeling av omfanget på rammeavtaleleverandørene følges opp ved å overvåke leverandørreskontrollen. Fordelingen mellom leverandørene tas opp på hvert statusmøte med leverandørene (2 ganger i året)... Avropsmekanismen legger ikke opp til en prioritert liste ihht timepriser. Brukere i kommunen kan benytte den leverandør de ønsker, men skal tilstrebe en lik fordeling noe som innebærer at de må bytte på å forespørre de tre leverandørene vi har.

4.2 Revisjonens vurdering

Rammeavtalene for vikartjenester har ikke en fordelingsmekanisme som sikrer at hver enkelt bestilling tildeles den ”mest økonomisk fordelaktige” leverandøren. Dette må anses i strid med anskaffelsesregelverket. Konsekvensen av at fordelingsmekanismen er ulovlig er at rammeavtalen er ulovlig.

Rammeavtalene er kunngjort. Dette betyr etter revisjonens vurdering at bestilling (avrop) på rammeavtalens faste vilkår ikke vil kunne føre til gebyr fra KOFA for ulovlig direkteanskaffelse²⁷. Den faste perioden for vikaravtalen utløper i april 2011. Det kan være ulovlig å utløse opsjon på forlengelse av avtalen.

Kommunen har flere rammeavtaler med lignende fordelingsmekanismer. Revisjonens vurdering av denne vikaravtalen vil derfor kunne ha betydning for lovligheten av også andre rammeavtaler kommunen har inngått med lignende klausuler.

4.3 Er IKT sine kjøp over rammeavtalen innenfor avtalens tjenestespekter?

Rammeavtalene inngås for et bestemt produkt eller tjenestespekter. Bestillinger under rammeavtalen kan ikke omfatte produkter eller tjenester som ikke inngår i rammeavtalen. Bestillinger/avtaler om varer/tjenester som faller utenfor rammeavtalene må følge innkjøpshåndboka og anskaffelsesregelverket.

Revisjonen har undersøkt disse problemstillingene i relasjon til anskaffelser foretatt av IKT-driftsenheten under rammeavtalen for vikartjenester. De funn og vurderinger som gjøres knyttet til denne avtalen kan også gjelde for andre rammeavtaler kommunen har inngått.

Tjenestestedet IKT- drift har kjøpt inn vikartjenester på en rammeavtale for vikartjenester. I kravspesifikasjonen er det angitt²⁸:

Under følger en oversikt over oppdragsgivers tenkte behov i kommende kontraktperiode. Oversikten er ikke uttømmende. Oppdragsgiver kan i løpet av kontraktperioden få behov for vikarer som ikke er nevnt i dette dokumentet.

Det er så gitt en liste over ulike stillingskategorier innenfor hvert område. Hver av stillingskategoriene skal prises av tilbyderne.

²⁶ Epost 14.12.2010 fra anskaffelsesenheten.

²⁷ Lov om offentlige anskaffelser § 7 b.

²⁸ Punkt 2.1.

Utover ovennevnte referanse er behovet for *vikarer som ikke er nevnt i dette dokumentet* ikke beskrevet i konkurransegrunnlaget. Leverandørene har heller ikke i anbudsrunder inngitt tilbud på leveranser av ”andre vikarer”.

IKT-drift har inngått bestilling av vikarer med stillingsbetegnelser som ligger til dels over og til dels under de prisene som er angitt i rammeavtalen for vikarer. En høy andel av fakturaene fra firmaet har teksten *Konsulenttjenester* og utbetales fra IKT-drift. I snitt ligger prisen ca 8 % høyere enn avtalen tilsier. Det er ikke gjennomført minikonkurranse om dette, men det er sendt ut forespørsler til alle de tre rammeavtaleleverandørene. Det er opplyst at avtalene har gått til firmaet fordi de andre to leverandørene ikke har kunnet tilby relevant kompetanse²⁹. Samlet anslår revisjonen at IKT- drift har kjøpt vikartjenester som ikke omfattes av rammeavtalens faste vilkår for ca 1,9 millioner kroner så langt i 2010 og 1,3 millioner kroner i 2009.

4.4 Revisjonens vurdering

Generelt peker revisjonen på at det er adgang til å inngå rammeavtaler som eksempelvis vikartjenester hvor det er spesifisert priser og kategorier av vikarer (faste vilkår) og hvor dette kombineres med en adgang til å bestille andre typer vikarer og til andre timesatser enn de faste vilkårene. Sistnevnte typer bestillinger (avrop) må foretas på grunnlag av en minikonkurranse mellom rammeavtaleleverandørene slik kravene er nedfelt i anskaffelsesregelverket (minikonkurransemodell).

Adgangen til å gjøre dette forutsetter imidlertid at det har vært konkurranse om tilbud av ”andre” vikarer. Behovet for ”andre” vikarer må være klart beskrevet i konkurransegrunnlaget. Tilbyderne må være evaluert på å tilby ”andre” vikarer slik at Bærum kommune har vektlagt også disse tilbudene ved valget av de økonomisk mest fordelaktige tilbudene. Det må også være en klar avropsmekanisme for disse vikarene i konkurransegrunnlaget.

I dette tilfellet er ovennevnte forhold ikke klargjort i konkurransegrunnlaget for rammeavtalen for vikartjenester og leverandørene har ikke inngitt tilbud på andre kategorier vikarer enn de som er uttrykkelig opplistet. Revisjonen mener derfor at bestillinger foretatt av IKT-drift av andre vikarer enn de kategoriene som er uttrykkelig opplistet i konkurransegrunnlaget er i strid med anskaffelsesregelverket.

Ved å fortsette å bestille vikarer utenfor de faste vilkårene i vikaravtalen vil kommunen kunne løpe en risiko for å bli ilagt gebyr for ulovlige direkteanskaffelser. Revisjonen ser at også andre tjenestesteder har utbetalinger for stillingsbetegnelser som ikke omfattes av rammeavtalene. Kommunen bør ikke bestille vikarer utenfor de beskrevne stillingskategoriene inntil ny rammeavtale er på plass. Frem til da må nye avtaler om ”andre vikarer” følge anskaffelsesreglene.

²⁹ Epost av 09.12.10 Vi kontaktet den som hadde attestert på disse i IKT drift og fikk vite at de hadde endret timesatsene for å kunne beholde konsulentene.

5. ER DET MULIG Å KONTROLLERE FAKTURAENE?

Det er anskaffelsesenheten som inngår rammeavtalene på vegne av kommunen. Informasjonen om kommunens sentrale rammeavtaler formidles via kommunens intranettsider³⁰. Det må være mulig for de som skal kontrollere fakturaer (attestant og anviser) å sjekke om kravet/ fakturaen er i samsvar med avtalte betingelser.

Bokføringsloven med forskrifter stiller krav til dokumentasjon av salg av varer og tjenester. Det er satt uttrykkelige krav til salgsdokumentets (fakturaens) innhold hvor det bl.a. settes krav om nummerering, datering, angivelse av partene, angivelse av ytelsens art og omfang, tidspunkt for levering m.m. Kommunen har også utarbeidet intern *Instruks om formkrav til fakturaer*³¹. Formålet med reglene er å sørge for nødvendig kontroll av inngående fakturaer før de belastes kommunens regnskap³².

Revisjonen legger følgende kriterier til grunn:

- Informasjon på intranett om vilkårene under rammeavtalene må være egnet for kontroll
- Informasjon på faktura bør være egnet for kontroll

5.1 Er informasjonen om betingelsene korrekt?

I forbindelse med stikkprøvekontrollen av fakturaer under rammeleverandører som revisjonen har gjennomført har vi gjennomgått tilgjengelig informasjon særlig knyttet til prisbetingelser fra de 26 rammeavtalene vi har sett på.

Fra Anskaffelsesenheten har revisjonen fått opplyst at informasjonen vedrørende avtalenes prisbetingelser formidles på forskjellig vis avhengig av avtalens utforming. Noen av avtalene har prislister eller rabattmatriser tilgjengelig fra kommunens intranettsider for rammeavtalene. For enkelte rammeavtaler med hyppige prisoppdateringer er prisene tilgjengelig via kommunens e-handelssystem.

For de fleste rammeavtalene revisjonen har kontrollert, er opplysningene vedrørende prisbetingelser og rabatter tilgjengelig og oppdatert på kommunens intranettsider. Revisjonen fikk også opplyst fra Anskaffelsesenheten, at prisvilkårene for de avtalene der disse er distribuert på intranett, var oppdatert. Vår gjennomgang viste likevel at enkelte av rammeavtalene vi kontrollerte ikke hadde oppdatert informasjonen og at viktig informasjon manglet.

For to rammeavtaler, der det var prisregulering i 2009, manglet oppdaterte prislister på kommunens intranettsider, For den ene avtalen var prisjusteringen foretatt våren 2009 uten at dette var fanget opp og lagt ut på intranett.

For en rammeavtale var rabattsatsene ikke lagt ut på intranettet.

³⁰ Ansattportalen.

³¹ *Instruks om formkrav til fakturaer* for alle kommunens virksomheter, revidert 01.02.10.

³² Økonomihåndboken, Bærum kommune vedtatt av rådmannen 20.02.10, Kap 2 – *Behandling av inngående faktura*, pkt 1 *Formål*.

For en avtale var informasjonen på intranett noe misvisende. Nye og lavere prisvilkår var ved en feil opplyst å gjelde fra 1. mars, men var ikke gjeldende før 1. mai.

For to av avtalene er feilene nå rettet opp, slik at nødvendig og oppdatert prisinformasjon er tilgjengelig på intranett.

For noen av rammeavtalene som revisjonen har sett på, der det er relativt hyppige pris- og produktoppdateringer, blir denne informasjonen oppdatert i e-handelssystemet og ikke på kommunens oversikt over rammeavtaler. For disse avtalene kan attestantene kun kontrollere at fakturert pris er i samsvar med pris oppgitt i e-handelssystemet. At prisene oppgitt på e-handel er i henhold til rammeavtalen må kontrolleres av Anskaffelsesenheten. Revisjonen har fått bekreftet at Anskaffelsesenheten kontrollerer dette gjennom stikkprøver ved innføring av nye betingelser på e-handel.

5.2 Er informasjonen lett tilgjengelig?

Oversikt og informasjon om kommunens rammeavtaler er tilgjengelig på kommunens intranettsider³³. Fra denne siden er det mulig å søke opp leverandører og produktgrupper som det er inngått rammeavtaler på. I denne kontraktsmodulen er det informasjon om avtalenes innhold, eventuelt produkter og/eller pris- og rabattbetingelser. Selve avtaledokumentet er som oftest tilgjengelig via en lenke fra denne kontraktsmodulen. I mange tilfeller inneholder selve avtaledokumentet (kontrakten) en prisliste. Der det har vært foretatt prisjusteringer siden avtaleinngåelse, vil nye prislister i mange tilfeller ligge som egne lenker fra kontraktsmodulen.

Det varierer likevel hvor lett tilgjengelig denne informasjonen er. Noen av rammeavtalene har nødvendig informasjon tilgjengelig direkte i kontraktsmodulen uten at en behøver å gå inn i vedlegg. For eksempel en rammeavtale der det i kontraktsmodulen opplyses om at det er *7,4 % på veiledende prisliste på produkter fra Norgesgruppen*. En annen avtale har tilsvarende informasjon med hvilke rabatter som innvilges på katalogproduktene. Det som derimot ikke opplyses er at det innvilges 30 prosent rabatt på utvalgte varer, som ligger som lenke ved vedlegg 3 – prisskjema, denne opplysningen/listen må brukeren selv finne ved å lese igjennom avtaledokumentet. En vedlagt rabattliste bør ha mer beskrivende navn enn SKMBT_C45210112413550.pdf.

Rammeavtalene varierer nødvendigvis i kompleksitet med hensyn til hvilke prisbetingelser som gjelder og det vil neppe være hensiktsmessig at informasjonen alltid skal ligge direkte på førstesiden på intranett i kontraktsmodulen. Enkelte av avtalene som revisjonen har sett på henviser derimot til hvor denne informasjonen ligger.

For rammeavtalene for vikartjenester er det laget et eget vedlegg med informasjon om bestilling av vikartjenester og en samlet prisliste for de tre leverandørene.

Informasjonen om rammeavtalen med en av leverandørene gir enkel informasjon om avtalens innhold, hvem som kan bestille oppdragene, samt hvordan bestillinger utføres. Lenker til nødvendige vedlegg som avtaledokument, prisliste og rekvisisjonsskjema.

³³ Ansattportalen

For to rammeavtaler er det kort beskrevet på første side i kontraktsmodulen om hvilke vedlegg som gir hvilken informasjon (eksempel: *se kontrakt del 1 for konsulentpriser*).

Revisjonen har sett eksempler på at *prisliste* på timepriser ligger i ett vedlegg. Samtidig må en inn i et annet vedlegg for å finne avtalte priser for materialer, uten at dette er opplyst på førstesiden.

Revisjonen har erfart i denne gjennomgangen, at det kan være arbeidskrevende å få oversikt over og forstå de betingelsene som er avtalt med en leverandør. Når det ikke er enkelt å finne avtalte betingelser, er det vanskelig for attestantene å kontrollere om fakturaen er riktig. I en del tilfeller er det nødvendig med god kjennskap til rammeavtalens betingelser og produktspekter for å kunne kontrollere at fakturabetingelsene er korrekte. Spørsmål revisjonen har kommet over gjennom fakturakontrollen er for eksempel om det kan faktureres for diverse materiell i tillegg til ordinære materialkostnader.

Et annet spørsmål i forhold til konsulentbistand var om det er adgang til å kreve godtgjørelse av reisekostnader. Dette må avgjøres etter en tolkning av rammeavtalen.

Det er heller ikke alltid lett å vite hvilke produkter en er forpliktet til å kjøpe fra de ulike rammeavtalene. Det er ikke umiddelbart lett å vite at whiteboardtavler eller speil ikke omfattes av produktspekteret *kontor (kontor/dataarbeidsplass/lærerarbeidsplass)*. Ved bestilling via E-handel fant revisjonen at PC, tastatur og forankringsstasjon³⁴ ikke kunne kjøpes fra en og samme rammeavtaleleverandør under *datautstyr*. PC måtte kjøpes fra en rammeavtaleleverandør, tastatur fra en annen, mens forankringsstasjon ikke var omfattet av noen rammeavtale. En attestant revisjonen har vært i kontakt med skriver: *Vi synes også det kan være vanskelig å forholde seg til at avtalen med det enkelte firmaet ofte kun gjelder noen av deres produkter. Det blir lett uoversiktlig og tidkrevende i tillegg til at vi ved feil her ofte handler dyrere enn nødvendig.*

Revisjonen har sett at det er gjort store kjøp fra leverandøren på arbeidstøy som ikke er en del av leverandørens sortiment. Slike ”skaffevarer” innvilges ikke rabatter. Revisjonen har vært i kontakt med bestiller/attestant. Attestanten var av den oppfatning om at rammeavtaleleverandøren måtte benyttes, selv om han kunne kjøpe varene billigere fra andre leverandører.

INNKOMNE KLAGER TIL ANSKAFFELSESENHETEN PÅ INFORMASJONEN

Anskaffelsenheten har oversendt listen over registrerte klager de har mottatt i 2010. Blant disse fremkommer bl.a.:

- *Kan ikke finne oppdaterte prislister.*
- *Post-it indexlapper i fargene blå og rød hadde svært avvikende pris. Rød har en enhetspris på kr 2.59, mens blå har en enhetspris på kr 33.97!!! Vi ser også etter å ha gått inn i gamle fakturaer at det er innkjøpt både kaffe, te og melkepulver fra (navn på leverandør) til svimlende priser. Det oppleves nærmest umulig for oss å forstå hvordan vi skal kunne finne ut av disse enorme prisforskjellene på i utgangspunktet helt like varer.*
- *Skal vel ikke være nødvendig å sjekke at alle produktene ligger inne med riktig pris på hver faktura?*

³⁴ Forankringsstasjon eller dockingstation.

- *Prisene fra (navn på leverandør) kan variere fra faktura til faktura på enkelte produkter... Prisene som ligger på e-handel er ikke de samme som de vi har mottatt fra (navn på leverandør) . Ikke enkelt å vite hva som er riktig pris.*
- *På fakturaen er det oppgitt null rabatt. I tillegg viser alltid bestillingene på ehandelen priser med null rabatt mens på fakturaen er påført virkelige priser med forskjellige rabattsatser ved siden av. Dette gjør at det er veldig vanskelig å kontrollere bestillingene med fakturaer (helt uoversiktlig og ukontrollbart). For vårt tjenestested dreier det seg om store summer årlig i.f.t. hele budsjettet vårt. Vennligst hjelp!!! Så fort som mulig!!!*
- *Det bør gjøres enklere å søke på produkter i e-handel. Hvis en f. eks søker på søppelpose, søppelsekk el avfallsposer, får en ikke opp en eneste varelinje. Søker en på avfallssekk, får en kun opp gule poser. Det er kun ved bruk av søkerord avfallspose (i entall) en får opp ulike varelinjer.*
- *En annen: Jeg synes e-handelsystemet er tungvint og tidkrevende å bruke. Det å lete opp produkter for skole - hvor jeg jobber - er ikke lett. Eksempel: Produkt: Hurtighefter (obs søk "hurtighefte" og du får opp treff) - samsvarer med hva dette kalles i katalog. Men prøv og søk "tilbudsmappe" - og hva får du opp da?: Samme produkt - hurtighefter - men til langt lavere pris.... Min erfaring er at det er så tungvint at jeg ikke bruker det. I dagens samfunn er e-handel i utgangspunktet både utbredt og så utrolig lett, at jeg ikke er i stand til å forstå hvordan BK har klart å finne frem til en løsning som er så tungvint.*
- *To sier at flere produkter ikke ligger inne med riktig pris iht rammeavtalen.*

5.3 Inneholder fakturaene nok informasjonen?

Et gjennomgående problem med flere rammeavtaleleverandører er at de oppgir betegnelser på fakturaen som ikke stemmer overens med betegnelsene i rammeavtalen. Dette gjør det svært krevende å kontrollere fakturert pris mot avtalt pris.

Betegnelsene på noen av prislistene som ligger på intranett, samsvarer ikke med betegnelsene som brukes på fakturaene. En vare omtales for eksempel med varenavn i prislisten på intranett, mens fakturaene henviser til varenummer. Noen fakturaer har ingen tekst eller tekst det er umulig å kontrollere opp mot rammeavtalene, for eksempel samlepris uten at det er spesifisert hvilke varer som inngår i prisen.

For en rammeavtale på mindre gravearbeider fant revisjonen bare en faktura med betegnelser som stemmer overens med rammeavtalen. På de øvrige oppgav fakturaene bilmerke for eksempel *Lastebil Volvo FH 12*. Mens rammeavtalen opererer med kategoriene *Lastebil massetransport, lasteevne inntil 10 t* og *Lastebil massetransport, lasteevne inntil 15 t..*

I en avtalen er det flere ulike rabatter på et stort varespekter og rabattene oppgis ikke på fakturaene. En må eventuelt selv regne ut hvor mye rabatt en har fått. Revisjonen klarte ikke å finne en eneste vare på fakturaene vi gikk gjennom, på prislista på intranett. Det er dermed vanskelig å sjekke om det er gitt riktig rabatt.

Noen leverandører spesifiserer ikke stillingsbetegnelser slik at det er vanskelig å finne hvilken avtalt timepris en skal kontrollere mot.

På fakturaer fra en leverandør stemmer timepris i faktura og timepris i avtale overens. De operere også med ulike betegnelser, timepris stillingskategori i avtale - navn i faktura. Noen fakturaer har konsulentoppdrag kategori 1, 2 eller 3 uten at vi finner priser for dette i avtalen. Priskategoriene stemmer bare overens på noen få av faktura vi har sett.

På e-handel er prisene oppgitt i nettopriser (ferdig rabattert). Det er så langt revisjonen kan se ikke opplyst om veiledende priser eller rabattsats på de rammeavtaleproduktene der dette er aktuelt.

Revisjonen har fått opplyst fra Anskaffelsesenheten at det ofte er vanskelig å få refusjon ved uenighet om det er fakturert i henhold til rammeavtalen, da leverandør ofte henviser til at det er foretatt "spesialbestilling".

5.4 Revisjonens vurdering

Revisjonen mener informasjon på intranett om vilkårene under rammeavtalene ikke alltid er egnet for kontroll. Noen spørsmål kan bare besvares dersom en har inngående kjennskap til vilkårene i rammeavtalen. Når det for eksempel er krevende å sette seg inn i rabattsystemene, er sjansene større for at rabattene ikke blir sjekket. Dårlige muligheter for å kunne kontrollere vil påvirke i hvilken grad det blir kontrollert. Revisjonen mener informasjonen om avtalebetingelsene bør gjøres lettere tilgjengelig for attestantene.

En forvaltningsrevisjonsrapport i 2009 om rammeavtalene³⁵ påpekt revisjonen rammeavtalene manglende brukervennlighet. En spørreskjemaundersøkelse til tjenesteledere viste at flere opplevde rammeavtaler som den største utfordringen i forbindelse med anskaffelser. Revisjonen mener rammeavtalene kan gjøres mer brukervennlige. Spesielt mener revisjonen det er viktig å fokusere på brukervennligheten til E-handel som er den innkjøpsmåten kommunen satser på.

Det kan inngås rammeavtaler som er langt enklere å kontrollere opp mot. En rammeavtale har samme rabatt på samtlige varer. Dette gjør det svært enkelt for attestantene å kontrollere at riktig rabatt er gitt. Dette er antakelig ikke formålstjenlig for alle rammeavtaler, men dess færre rabattsatser dess enklere å kontrollere.

Revisjonen mener også at mange av fakturaene fra rammeavtaleleverandørene har for lite informasjon om den vare/tjeneste som er kjøpt. Dette gjør det i enkelte tilfeller umulig for attestantene å kontrollere fakturaene. Det kan være hensiktsmessig at rammeavtalene regulerer hvordan faktura skal utformes slik at det legges bedre til rette for kontroll³⁶.

³⁵ Kontrollutvalget møte 07.12.09 sak 056/09 *Forvaltningsrevisjonsrapport er bruken av rammeavtaler økonomisk effektiv?*

³⁶ Det er ikke et uttrykkelig krav etter bokføringsforskriften og "god regnskapsskikk" hvordan faktura skal merkes. Det er for eksempel ikke uttrykkelig krav at faktura alltid inneholder varenummer. I vurderingen av hvor spesifikk beskrivelsen av varen eller tjenesten må være, legger revisjonen til grunn at det er naturlig å ta utgangspunkt i kjøpers behov for å kunne kontrollere at selger har benyttet korrekt pris.

6. FÅR KOMMUNEN AVTALTE PRISER?

Revisjonen legger følgende kriterium til grunn:

- Kravet i faktura skal være fremsatt med de priser og rabatter som er avtalt

6.1 Funn fakta

Revisjonen har gjennomgått et utvalg av rammeavtaleleverandørene.

Revisjonens gjennomgang viser at feil forfallsdato ikke er uvanlig på fakturaene fra rammeavtaleleverandører. I de fleste avtalene står at betalingsbetingelser er *Fri måned + 30 dager*. Eksempelvis skal en faktura med fakturadato 14.03.10 da få forfallsdato 30.04.10. Det kan være avtalt andre betalingsbetingelser. Kortere betalingsfrist innebærer et rentetap for kommunen og en rentegevinst for leverandøren. Dette utgjør ikke betydelige beløp, men det er flere eksempler på purringer med purregebyr, på uriktige forfallsdatoer. Disse har blitt utbetalt fra kommunen uten å ha blitt korrigert.

Når faktura mottas på regnskapsenheten blir leverandørnavn, fakturadato og forfallsdato, skannet inn i systemet. Det er antakelig teknisk mulig å legge inn i datasystemet en automatisk sjekk av forfallsdato på alle fakturaer fra rammeavtaleleverandører³⁷.

EN LEVERANDØR PÅ ELEKTRIKERTJENESTER

Leverandøren er en av kommunens tre rammeleverandører på elektrikertjenester og har hatt en omsetning til kommunen på 7,7 millioner kr fra 01.01 til 30.11 2010. I hovedsak består kjøpene av direkte avrop fra rammeavtalen, men også kjøp der det på forhånd er avtalt fastpris for oppdraget. Revisjonen har i sin gjennomgang av fakturaer kun sett på bestillinger som benytter prisvilkårene fremforhandlet i avtalen og altså sett bort fra fastprisoppdrag.

Avtalen regulerer timeprisen for elektrikere og lærlinger, samt rabattsatsene for ulike grupper materiell. Det er regulert en timesats for elektrikere og en timesats for lærlinger. Avtaledokument og oppdaterte prisvilkår er tilgjengelig på kommunens intranettsider. Revisjonens stikkprøvekontroll viste at det var fakturert for lærlinger 7.halvår med en timepris 90 kr over avtalt pris for lærlinger. Revisjonen kontaktet både ansvarlig person på Anskaffelsesenheten samt utvalgte attestanter uten at disse hadde noen forklaring på hvorfor det var fakturert med høyere timepris for lærlinger enn det avtalen skulle tilsi.

Revisjonen foretok derfor en kontroll av samtlige fakturaer fra leverandøren dette året fram til 30. november³⁸. Av 755 fakturaer var det 124 fakturaer hvor det var fakturert for lærlinger. På samtlige av disse fakturaene var lærlingetimer fakturert høyere enn det som er avtalt timepris for lærlinger i rammeavtalen. Revisjonen fant at denne feilen har ført til et avvik på nærmere 70 000.- kr i kommunens disfavør. Rammeavtalen med firmaet ble inngått høsten 2008. Revisjonen har foretatt stikkprøvekontroller både like etter avtaleinngåelse og i 2009 og funnet den samme feilen på disse stikkprøvene. Vi har fått opplyst at kommunen kan kreve tilbakebetaling tre år tilbake i tid.

³⁷ I henhold til bokføringsloven kan mottaker antakelig ikke endre forfallsdato selv. Kommunen må antakelig be om kreditnota og ny faktura. Regnskapsenheten kan overstyre forfallsdato i alle steg i fakturahåndteringsprosessen i Basware.

³⁸ Posterdato 01.01.2010-30.11.2010.

Revisjonen tok forholdet opp med en av attestantene og har via denne, fått bekreftet fra leverandøren at det er fakturert med feil timepris. Grunnen skal være at lærlinger etter tariffavtale får lønnsøkning hvert halvår, noe som ligger inne i leverandørens lønns-/fakturasystem. Leverandøren skal nå ha rettet opp feilen og beklager det inntrufne.

Revisjonen oppdaget videre i gjennomgangen av fakturaer at det på omtrent samtlige fakturaer var fakturert med 150 kr for *diverse materiell/ diverse festmateriell*. Anskaffelsesenshetens svar på e-post vedrørende denne faktureringen er at leverandøren ikke kan kreve betalt for diverse materiell. Revisjonen gikk gjennom fakturaene i 2010 frem til 30.11.10. Her hadde 582 eller 75 % av fakturaer med dette. Til sammen har kommunen utbetalt kr 85 650.- for mye til leverandøren i 2010 for *diverse materiell*. Revisjonen har liste over de fakturaene det gjelder. Revisjonen har foretatt stikkprøvekontroller både i etterkant av avtaleinngåelse og i 2009 og funnet den samme feilen på disse stikkprøvene.

Leverandøren har også tatt kr150.- for *diverse materiell*, på fakturaer for *vareleveranser* og for *feilsøk*. De fakturaene som ikke hadde tatt betalt for *diverse materiell* er akontobetalinger, purregebyrer eller tilbud.

Den gjennomgangen revisjonen har gjort av fakturaer fra leverandøren har også avdekket at det fra tid til annen faktureres med feil timesats for elektrikere og at det er fakturert uten rabatter som kommunen har krav på.

EN LEVERANDØR PÅ VIKARTJENESTER

I kommunens kravspesifikasjon står det følgende: *I timeprisene skal alle kostnader være innkalkulert*. Vi skal ikke belastes for fakturagebyr. Dette er ikke eksplisitt sagt på intranett og dermed ikke nødvendigvis noe attestantene vil vite. Vi ser at fakturaer fra og med 07.04.10 fra firmaet, har fakturagebyr på 40 kr. Så langt revisjonen kan se har alle fakturaer til kommunens barnehager og Fornebu³⁹ fått fakturagebyr mens fakturaer til andre tjenestesteder ikke har det. Dette omfatter 212 fakturaer⁴⁰ og gebyrene utgjør samlet 8 480 kr som kommunen har til gode.

I rammeavtalen er det avtalt *Fri faktureringsmåned + 30 dager betalingsfrist*. Samtlige fakturaer fra dette firmaet har 14 dagers betalingsfrist og vi finner tre fakturaer med purregebyr på til sammen 1 436 kr for 20 fakturaene som ikke er betalt i løpet av 14 dager⁴¹. Vi har sjekket fakturaene det gjelder og alle er betalt innen den fristen som er i avtalen. Disse purregebyrene er betalt uten at det er registrert kritiske merknader i kommentarfeltet i BasWare. Dette er også beløp kommunen kan kreve tilbakebetalt.

I tillegg er satsen for overtidsbetalingen på fakturaene konsekvent satt til 50 %, mens avtalen sier 43 %. Dette gir et avvik på 13.- kr per overtidstime for en barnehageassistent og har ikke så stort omfang at revisjonen har kartlagt hva dette utgjør samlet.

DIVERSE AVVIK

Til Anskaffelsesensheten er det kommet klager på feil priser. En sier *Feilfakturering/fakturert mer enn det som er levert (flere ganger enn "vanlig")*. En annen sier de bestilte varer med total brutto sum 640 kr, men da de fikk fakturaen lød beløpet på 966 kr selv om det var

³⁹ Ansvar 23xxx, ansvar 32xxx og ansvar 39200.

⁴⁰ Antall fakturaer fra ISS Personalthuset i perioden fra 07.04.10 og som er sendt til utbetaling per 09.12.10.

⁴¹ Bilagsnummer 1672915, 1614912 og 1677714.

samme varenummer som ble brukt i både bestilling og faktura. Det er også kommet inn en klage på at tjenestestedet ikke får avtalt 20 % rabatt. Revisjonen ser ved sin gjennomgang av fakturaer, at avtalte rabatter ikke er gitt på mange fakturaer.

Revisjonen har funnet eksempler på at utregningen i fakturaen ikke er riktig. 16 stk av en vare til 800.- er oppgitt å være 25 600 kr mens riktig utregning er 12 800 kr, altså halvparten. Vi har sett at timelistene som ligger til grunn for fakturaen er summert opp med for mange timer. Vi har også sett eksempel på at det er lagt ved to timelister på full uke fra samme person for samme uke. Personen har levert fulle timelister for både ukene før og etter. Revisjonen har også sett eksempler på at antallet varer ikke stemmer overens med fakturaen.

6.2 Revisjonens vurdering

Av de fakturaene revisjonen har gjennomgått og som det er mulig å kontrollere opp mot betingelsene i avtalen, er de aller fleste riktige. Det er fakturert i samsvar med betingelsene som er inngått.

Revisjonen finner likevel relativt mange som er feilfakturert dvs. prisavvik i kommunens disfavør. Vi finner for korte betalingsfrister, for høye time- og varepriser, manglende rabatter, for mange timer, feil i kjøregodtgjørelse. Revisjonen mener at det er stor spredning i typen feilfakturering.

Revisjonen mener de feilene vi har funnet må tas opp med leverandøren slik at feilene blir rettet for fremtiden. Revisjonen mener også at de beløp som er betalt for mye bør kreves tilbakebetalt.

7. HAR KOMMUNEN GOD KONTROLL MED UTBETALINGENE?

Etter kommuneloven § 23 skal rådmannen sørge for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll⁴².

Kommunestyret har vedtatt reglementet for attestasjon og anvisning⁴³. Her står det at et hvert krav som skal dekkes over kommunens budsjett skal, før dekning finner sted, være både attestert og anvist. Det står videre:

Den som attesterer et krav går god for:

- *at de varer og tjenester som kravet gjelder er mottatt i riktig kvantum og at leveransen er i samsvar med den bestillingen som er gjort*
- *at kravet er fremsatt med de priser og rabatter som er avtalt*
- *at kravet er fremsatt av rett fordringshaver*

Revisjonen legger følgende kriterium til grunn:

- Fakturaene fra rammeavtaleleverandører skal være gjenstand for betryggende kontroll før de belastes kommunens regnskap

7.1 Funn/ fakta

Revisjonens kontroll av fakturaer fra rammeleverandører viser at fakturaer med feil prisbetingelser går igjennom systemet uten at feilene er kommentert⁴⁴ eller rettet opp med tilbakebetaling fra leverandøren.

Revisjonen kan ikke se at noen av de fakturaene med feil som vi omtalte i forrige kapittel har kritiske merknader i kommentarfeltet. Vi kan heller ikke finne noen kreditnotaer og ny faktura knyttet til noen av disse fakturaene. Revisjonen har sett få eksempler på at fakturering i strid med vilkårene i rammeavtalen, har blitt stoppet, kommentert i fakturalogg eller kreditert. Et eksempel på en faktura som har blitt stoppet er en faktura der det ble fakturert kjøregodtgjørelse på over 12 000 kr. Leverandøren har etter avtale krav på ½ time kjøregodtgjørelse pr. dag, men har trolig ganget beløpet med antall kilometer kjørt.

Prisene i en av rammeavtalene med ble reforhandlet 01.11.09 i forbindelse med forlengelse av avtalen. Disse prisene er ikke tilgjengelig på intranett, der ligger de gamle prisene. Dersom prisene i fakturaene ble kontrollert ville kontrollen tilsa at prisene var høyere enn avtalt. Revisjonen kan ikke se noen kommentarer om dette avviket knyttet til behandlingen av fakturaene fra denne leverandøren.

I henhold til kommunens regelverk nedfelt i økonomihåndboka er det attestantens ansvar blant annet å kontrollere at kravet er fremsatt med de priser og rabatter som er avtalt. Handles det over kommunens rammeavtaler vil dette bety at attestantene skal vite hvilke vilkår som er gjeldene for de rammeavtalene det er handlet fra.

⁴² Lov av 25.09.1992 nr.107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven).

⁴³ Kommunestyret møte 25.11.09 sak 083/09 *Reglement for delegering av myndighet i budsjettsaker og reglement for attestasjon og anvisning – endring.*

⁴⁴ Revisjonen legger til grunn at eventuelle feil ved fakturaene blir kommentert i fakturaloggen i Basware om de oppdages.

Revisjonens inntrykk er at fakturaer fra rammeleverandører i hovedsak blir kontrollert mot at leveransen har funnet sted og at leveransen var i henhold til bestillingen. Revisjonen finner flere tilbakebetalinger fra leverandør på varer som ikke er levert.

Revisjonen har vært i kontakt med utvalgte attestanter der vi har sett avvik mellom prisbetingelsene slik de fremkommer i rammeavtalene og fakturert pris. Vi spurte attestantene om det finnes grunner til at det er fakturert utenfor rammeavtalen og om de har noen synspunkter på det å attestere fakturaer fra kommunens rammeleverandører.

Svarene fra attestantene tyder på at de i begrenset grad er bevisst på å kontrollere at fakturert pris stemmer overens med avtalepris. Flere av attestantene gir uttrykk for at de ikke visste eller har sjekket om rammeavtalene har prisbetingelser som en bør sjekke fakturaen opp mot. Til dels synes det uklart for attestantene hvem som skal føre kontrollen med at kravet er framsatt med *de priser og rabatter som er avtalt*. Flere av attestantene revisjonen har vært i kontakt med henviser til bestiller av oppdraget på forespørsel om hvorfor det ikke er fakturert i henhold til avtale, for eksempel som en attestant skriver ” *Er ikke det tjenesteleders eller bestillers ansvar å vite hva rammeavtalen inneholder?*”

De feilene som revisjonen har oppdaget, utgjør relativt små beløp på hver enkelt faktura. I de fleste tilfeller vil det ikke være regningssvarende å bruke tid på og sette seg inn i prisvilkårene til samtlige rammeavtaler som det handles fra. En attestant skriver *Dersom jeg skal lese igjennom alle rammeavtaler før attestasjon tror jeg dette vil ta mer tid enn hva rimelig er*. Attestanten gir videre uttrykk for at det er vanskelig å forstå vilkårene i avtalen. En annen attestant skriver at hun ikke kontrollerer hva rammeavtalen inneholder for hver faktura og antyder at det er tidkrevende da vedkommende behandler fakturaer for 18 tjenestesteder. En tredje attestant påpeker at *jeg skjønner nå at jeg må innom alle avtaler for å sjekke timepriser etc.*

Revisjonen mener som nevnt at en forutsetning for at attestantene skal kunne utføre kontrolloppgavene i forbindelse med fakturaer fra rammeleverandører er at informasjonen om avtalebetingelsene er lett tilgjengelig. Samtidig synes det ikke som om god informasjon i seg selv sikrer den kontrollen som attestantene er satt til å utføre. Informasjonen på kommunens intranettsider om timeprisene for elektrikere og lærlinger er lett tilgjengelig. Likevel ser vi at fakturaer har gått igjennom med feil satser over lengre tid uten at det har blitt reagert.

Det kan tenkes ulike forklaringer på hvorfor fakturaer med feil prisbetingelser går igjennom kontrollsystemene over tid. For det første utgjør avvikene som revisjonen har sett relativt små beløp på hver enkelt faktura, og ut fra en rimelighetsvurdering av fakturaene ser de tilsynelatende feilfrie ut. Det framstår for eksempel ikke urimelig å fakturere med 50 prosent overtidstillegg, selv om det etter rammeavtalen ikke skulle vært påslag eller kun 43 prosent påslag i timeprisen, jamfør eksemplene over. Som attestant må en derfor kjenne avtalens innhold på et detaljert nivå for å kontrollere om det faktureres i henhold til avtalebetingelsene. For det andre er kommunens innkjøpere forpliktet til å benytte rammeavtalene for de områdene som dekkes og skal da få de betingelsene som er framforhandlet og skal ikke selv forhandle om priser. Dette kan føre til at attestantene regner med at fakturert pris er i henhold til rammeavtalen. Som en attestant skriver: *Jeg regner med at det som kjøpes gjennom rammeavtalen er det som gjelder [...] jeg har stolt på at de som har rammeavtale med oss forholder seg til den.*

7.2 Revisjonens vurdering

Attestantene skal i følge økonomihåndboken bekrefte at en vare/tjeneste er levert i samsvar med betingelsene. Revisjonen mener at gjennomgangen viser at kommunens kontroll med fakturaene fra rammeavtaleleverandører har svakheter. De fleste uriktige fakturaer slipper gjennom kontrollrutinene og blir utbetalt.

Revisjonens gjennomgang viser at det er svært tidkrevende for attestantene å sette seg inn i betingelsene i rammeavtalene. Det er derfor ikke regningsvarende for den enkelte attestant å forfølge mistanker om mindre avvik.

Bærum kommunen utbetaler årlig ca 300 millioner til rammeavtaleleverandørene. Selv en liten prosentvis feilfaktureringsvil for kommunen samlet utgjør et stort beløp.

Når en først har satt seg inn i avtalebetingelsene, er det relativt raskt å kontrollere et stort antall fakturaer opp mot betingelsene. Når en er oppmerksom på en type feil er det lite tidkrevende å gå gjennom samtlige fakturaer og dokumentere hvilke fakturaer det gjelder og å oppsummere et samlet kroneavvik.

8. FUNGERER STIKKPRØVEKONTROLLENE?

Iht. kommunestyrets delegasjonsreglement skal rådmannen selv føre tilsyn med praksisen for attestasjon og anvisning⁴⁵.

Revisjonen legger følgende kriterium til grunn:

- Rådmannen skal føre tilsyn med praksis for attestasjon og anvisning

8.1 Funn/fakta

Rådmannen utfører tre ulike aktuelle typer stikkprøver.

- Regnskapsenhetens stikkprøver på fakturaer generelt.
- Anskaffelsesenhets stikkprøver på fakturaer fra rammeavtaleleverandører.
- Rådmannens internrevisjoner på utvalgte områder.

8.1.1 Regnskapsavdelingens stikkprøvekontroller

I kommunens økonomihåndbok⁴⁶ står det at. Regnskapssjefen skal sørge for at det foretas stikkprøvekontroll av utvalgte fakturaer for å påse at reglene blir fulgt. I følge Instruks om formkrav til fakturaer⁴⁷ skal ansvarlig leder varsles ved påviste avvik.

Vi får opplyst at regnskapsavdelingen foretar stikkprøvekontroll på ca. 5 % av fakturaene med fakturabeløp under kr. 100.000 samt alle fakturaer med fakturabeløp over kr.100.000. Kontrollen foretas etter at faktura er ferdig attestert og anvist. For stikkprøvekontrollen er det utarbeidet en intern rutinebeskrivelse med bl.a. hva som skal sjekkes i fakturaene.

Kontrollpunktene er å sjekke om ulike grunnlagsdata som fakturatype og fakturabeløp er angitt på fakturaen⁴⁸.

Videre heter det i rutinebeskrivelsen at regnskapssjefen på et hvilket som helst tidspunkt i ettertid kan ta ut en rapport som viser hvilke fakturaer som er kontrollert. Rapport over hvilke fakturaer som er kontrollert har imidlertid ikke vært tilgjengelig før nå nylig. Fullstendigheten av stikkprøvekontrollene har dermed ikke kunne bekreftes.

8.1.2 Anskaffelsesenhets stikkprøver

Anskaffelsesenheten gjennomfører 20 stikkprøver av tilfeldige fakturaer⁴⁹ fra rammeavtaleleverandører i året⁵⁰. I tillegg tar de stikkprøver basert på tips.

Anskaffelsesenheten har utarbeidet en rutine⁵¹ for kontroll med fakturaer fra rammeavtaleleverandører. Et av punktene er å sjekke faktura mot rammeavtale.

Underpunkter her er kontroll av pris/rabatt, betalingsbetingelser og leveringsbetingelser.

⁴⁵ Reglementet sist endret i Kommunestyret møte 25.11.09 sak 083/09 *Reglement for delegering av myndighet i budsjettsaker og reglement for attestasjon og anvisning – endring.*

⁴⁶ Økonomihåndboken, Kap. 2 – Behandling av inngående faktura, pkt 6. Intern kontroll/avviksbehandling 20.02.10

⁴⁷ Økonomihåndbok kapittel 2.1 *Instruks om formkrav til fakturaer*, gjeldende fra 01.02.10 for alle kommunens virksomheter, kapittel 6 Intern kontroll/avviksbehandling.

⁴⁸ Generelt sjekker Regnskapsenheten art 1205 mtp mva, art 1557 mtp riktig fakturatype og grunnlagsdata samsvarer med bildet av fakturaen (beløp, kontonummer, forfallsdato, KID, fakturanummer og fakturadato mtp foreldelse av mva-kompensasjon).

⁴⁹ Plukket ut av Regnskapsenheten.

⁵⁰ Notat J.postID 10/161556 *Stikkprøvekontroll – faktura – 2010.* av 09.09.10.

⁵¹ Sjekkliste for kontroll av fakturaer betalt av Bærum kommune, ref rutine Ba3-1.6.2, Dok.nr.Bc.24. Regnskapsenheten tar et utvalg etter bestilling fra Anskaffelsesenheten.

I 2010⁵² ble det gjennomført en kontroll av 20 fakturaer fra leverandører med rammeavtale. I rapporten etter kontrollen for 2010 står det: *Fakturakontroll mot rammeavtalen: 3 faktura hadde feil i betalingsbetingelsene. Dette er meddelt leverandørene og er rettet opp. En leverandør bør forbedre skillet mellom vare og tjenester. Løsning må utformes i fellesskap med Eiendom som er attestant.*

Dersom noen oppdager feil har Anskaffelsesenheten to ”kanaler” for å melde feil relatert til rammeavtalene. Via kommunens eget avvikssystem hvor Anskaffelse er eget valg eller via intranett hvor det er en ”knapp” for klage på rammeavtaleleverandør.

Hos Anskaffelse er det etablerte rutiner for registrering og behandling av innkomne avvik. De opplyser at i noen tilfeller er avvikene alvorlige og da krever avtaleansvarlig refusjon fra leverandør. De har for tiden to slike saker gående.

8.1.3 Rådmannens internrevisjon

Som ledd i rådmannens internkontroll ble det i 2007 og 2008 gjennomført internrevisjoner med bistand fra eksterne konsulenter⁵³. I 2009 og 2010 ble det innført et system med internrevisjon utført av interne revisjonsteam bestående av ansatte fra ulike enheter i kommunen. Rådmannen gjennomfører en vurdering av ulike risiki for avvik i kommunen og fastsetter på bakgrunn av den, hvilke risiki internrevisjon skal vurdere. I 2010 var det etterlevelse av anskaffelsesregelverket som var fokus i internrevisjonen. Så langt revisjonen kan se ut fra rapportene fra disse revisjonene, har revisjonene avdekket viktige forbedringsområder. Funnene er rapportert samlet til rådmannen.

8.2 Revisjonens vurdering

Regnskapsenhets stikkprøver fokuserer på grunnlagsdata i fakturaene. Dette er etter revisjonens vurdering en viktig kontroll, som bl.a. bidrar til å legge til rette for annen kontroll. Disse stikkprøvene innebærer imidlertid ikke en kontroll av om faktura er i samsvar med bestilling eller avtaler.

Anskaffelsesenhets stikkprøvekontroll omfatter en kontroll av fakturaer mot avtalte betingelser i rammeavtaler. Denne kontrollen har avdekket samme type avvik som revisjonen har gjort. Dette viser etter revisjonens vurdering at denne kontrollen fungerer. Revisjonen mener at oppfølgingen av avvikene bør bli bedre. Dersom en finner at en faktura ikke er i samsvar med avtalte betingelser, mener revisjonen det er grunn til å følge opp med kontroll av flere fakturaer fra samme leverandør. Dersom feilen synes å være systematisk vil det være regningsvarende å gjennomgå alle tilsvarende fakturaer i perioden, dokumentere kroneavviket og eventuelt kreve tilbakebetaling.

Det bør etter revisjonens mening vurderes om det skal forestas kontroll av et større antall fakturaer enn de 20 som gjøres i dag. Revisjonen vil peke på at en grundig faktura kontroll kan være særlig viktig rett etter at en avtale er inngått slik at kommunen tydelig viser at den stiller krav til gjennomføring av avtalen.

⁵² J.postID 10/161556.

⁵³ Internrevisjonsrapport oktober 2007 KPMG og Internrapport juni 2008 KPMG

9. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

9.1 Konklusjon

Rammeavtaler er fremforhandlede avtaler der kommunen får gunstige betingelser pga at kommunen er en stor innkjøper. Dette medfører samtidig en særlig kontrollutfordring fordi de som skal kontrollere ikke selv har inngått avtalene.

HOVEDFUNN

Revisjonen mener at undersøkelsen viser at kommunen i all hovedsak har gode retningslinjer og kontrollrutiner, og at disse i hovedsak følges.

Revisjonen har avdekket rammeavtaler som er i strid med anskaffelsesregelverket.

Revisjonens undersøkelse viser at de aller fleste fakturaene fra rammeavtaleleverandørene er riktige⁵⁴.

Nesten alle fakturaer vi har funnet der det er fakturert i strid med rammeavtalen, har sluppet gjennom kontrollrutinene og blir utbetalt. Revisjonen har sett få eksempler på at fakturaer der det er fakturert med feil prisbetingelser, er korrigert av attestantene.

Gjennomgående er de enkelte feilene vi finner små, det er antallet som gjør dem vesentlige. Et eksempel er en leverandør som har fått en rekke feilutbetalinger på ca kr 400 hver. Revisjonen har dokumentert at for 2010 blir dette samlet kr 154 000 for mye utbetalt. Stikkprøver viser at det samme gjelder for 2009 og 2008.

BRUDD PÅ ANSKAFFESESREGELVERKET

Kommunen har rammeavtaler hvor en fordelingsmekanisme ikke sikrer at hver enkelt bestilling tildeles den økonomisk mest fordelaktige leverandøren. Dette er i strid med anskaffelsesregelverket. Konsekvensen er at slike rammeavtaler er ulovlig.

Revisjonen mener kommunen har gjort flere store anskaffelser fra en rammeavtaleleverandør for vikartjenester, hvor anskaffelsen faller utenfor rammeavtalen. Ved å fortsette å bestille vikarer utenfor de faste vilkårene i vikaravtalen vil kommunen risikere å bli ilagt gebyr for ulovlige direkteanskaffelser.

ÅRSAKENE TIL AT FAKTURAER MED FEIL SLIPPER GJENNOM

Revisjonen mener den viktigste årsaken til at de uriktige fakturaene slipper gjennom attestasjon og anvisningsrutinen er sannsynligvis at den enkelte feilen på fakturaene utgjør mindre beløp og at det vil medføre uforholdsmessig merarbeid for den enkelte attestant å undersøke forholdet nærmere.

Administrasjonskostnadene⁵⁵ ved å sette seg tilstrekkelig inn i avtalte betingelser for å kunne vurdere om det er en feil og be om ny faktura med ny fakturabehandling, vil i de fleste tilfeller bli langt høyere enn det beløpet som er krevd for mye. For det enkelte tjenestested kan det derfor være kostnadseffektivt å la fakturaer med mindre feil passere.

⁵⁴ Priser, rabatter og leveringsbetingelser er i samsvar med avtalte betingelser i rammeavtalen.

⁵⁵ Dvs. "tiden det tar"

En annen viktig grunn er at det i mange tilfeller er nesten umulig for attestantene å kontrollere fakturaene. Avtalte priser og annen nødvendig informasjon for attestanten er ikke alltid tilgjengelig på intranett eller i e-handelssystemet. Enkelte inngåtte rammeavtaler er dessuten svært vanskelige å sette seg inn i. Noen spørsmål kan bare besvares dersom en har inngående kjennskap og forståelse for vilkårene i rammeavtalen.

Fakturaene fra enkelte leverandører har i tillegg så dårlig informasjon om varen/tjenesten som er kjøpt at det kan være nesten umulig å kontrollere opp mot avtalen. Navnene på varene stemmer ikke med prislister for eksempel.

En annen årsak er at innkjøperne/attestantene er pålagt å bruke rammeavtalene, og forutsetter at fakturaene er i samsvar med betingelsene.

TILTAK FOR Å FORBEDRE KONTROLLEN

Fakturakontrollen utføres av 1000 ansatte⁵⁶ på over 200 tjenestesteder, 120 000 fakturaer går årlig til utbetaling fra kommunen. En viktig utfordring denne undersøkelsen avdekker er de mange små feilfaktureringsene.

Det er for tiden 129 rammeavtaleleverandører. Revisjonen tror derfor det er mest effektivt å sette inn tiltak for å kontrollere leverandørene og sikre at disse sender riktige fakturaer.

Revisjonen brukte mye tid på å få oversikt over avtalebetingelsene. Når en kjenner betingelsene er det relativt lett å se avvik i fakturaene. Det er også enkelt å vurdere meldinger om mulige feil. Med det fakturasystemet kommunen nå har fått, er det enkelt å kontrollere samtlige fakturaer fra samme leverandør og dokumentere tilsvarende feil⁵⁷.

Anskaffelsenheten utfører i dag stikkprøvekontroller på fakturaene fra rammeavtaleleverandørene og sjekker om priser og betalingsvilkår samsvar med rammeavtalene. Revisjonen mener at den sentrale kontrollen av fakturaer fra rammeavtaleleverandører bør styrkes og utvides. Styrket sentral kontroll kan i vesentlig grad bidra til å sikre at fakturaene er korrekte når de kommer fra leverandørene. Dette vil bidra til riktige utbetalinger fra kommunen.

Et tiltak er også å sikre at kontrollørene (attestant og anviser) vet hva de skal kontrollere mot. Revisjonens undersøkelse viser at det er et klart forbedringspotensial knyttet til informasjon om betingelsene i rammeavtalene. Alle relevante betingelser bør etter revisjonens vurdering være lett tilgjengelig på samtlige rammeavtaler. Revisjonen mener intranett er den lettest tilgjengelige informasjonskilden og de aktuelle betingelsene bør fremgå her.

MANGLENDE BRUKERKONTROLL

Revisjonen mener brukerkontroll ikke gjennomføres slik det er intendert i økonomihåndboken. Revisjonen mener at årsaken er at rutinen som ble innført ikke er presis nok slik at et for omfattende utvalg av fakturaer er underlagt brukerkontroll. Brukerkontroll er ikke et pålegg fra kommunestyret, men noe rådmannen er gitt mulighet til å vurdere behovet for. Revisjonen mener rådmannen bør vurdere om det enten er behov for kravet om brukerkontroll slik det er beskrevet i Økonomihåndboken eller om utvalget kan bli mer

⁵⁶ Ansatte med attestasjons eller anvisningsmyndighet i Basware.

⁵⁷ Alle fakturaer med vedlegg skannes inn og ligger i datasystemet og raskt å finne og få frem.

treffsikker. Beløpsgrensen for utvalget er et forhold som kan vurderes. En heving av beløpsgrensen vil spare administrativt arbeid og vil antakelig øke fokuset på de viktigste fakturaene..

9.2 Anbefalinger

1. Rådmannen må sikre at rammeavtalene får lovlige tildelingsmekanismer.
2. Rådmannen bør iverksette tiltak som hindrer kjøp fra rammeavtaleleverandører i strid med regelverket.
3. Rådmannen bør vurdere å styrke den sentrale kontrollen med fakturaer fra rammeavtaleleverandører for å sikre riktige priser og utbetalinger.
4. Rådmannen bør sikre at priser og betingelser i rammeavtalene er lett tilgjengelig for de som skal kontrollere fakturaene.
5. Rådmannen bør kreve tilbakebetalt de beløpene som er krevd for mye fra enkelte rammeavtaleleverandører jf. undersøkelsen.

KILDEHENVISNINGER

Forskrift om offentlige anskaffelser av 07.04.06 (Anskaffelsesforskriften).

Handlingsprogram for 2011-1014 Rådmannens grunnlagsdokument 13.oktober 2010

Instruks om formkrav til fakturaer, gjeldende fra 01.02.10 for alle kommunens virksomheter.

Internrevisjonsrapport oktober 2007 KPMG.

Internrapport juni 2008 KPMG.

Kommunestyret møte 01.10.10 sak 061/10 *Rådmannens oppfølging av rapporten Etterleves anskaffelsesreglene.*

Kommunestyret møte 03.03.10 sak 008/10 *Forvaltningsrevisjonsrapport Etterleves anskaffelsesreglene.*

Kommunestyret møte 25.11.09 sak 083/09 *Reglement for delegering av myndighet i budsjettsaker og reglement for attestasjon og anvisning – endring.*

Kommunestyret møte 25.11.09 sak 083/09 *Reglement for delegering av myndighet i budsjettsaker og reglement for attestasjon og anvisning – endring.*

Kontrollutvalget møte 07.06.10 sak 024/10 *Kontrollutvalgets oppfølging av kommunestyrevedtak: Etterleves anskaffelsesreglene?*

Kontrollutvalget møte 07.12.09 sak 056/09 *Forvaltningsrevisjonsrapport er bruken av rammeavtaler økonomisk effektiv?*

Kontrollutvalget møte 15.11.10 sak 051/10 *Rådmannens oppfølging av rapporten Etterleves anskaffelsesreglene.*

Lov av 25.09.92 nr.107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven).

Lov om offentlige anskaffelser av 16.07.99 (Anskaffelsesloven).

Notat J.postID 10/161556 *Stikkprøvekontroll – faktura – 2010*, av 09.09.10.

RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, Fastsatt av styret i Norges

Kommunerevisorforbund 23.05.05.

Økonomihåndboken, Bærum kommune, vedtatt av rådmannen 20.02.10.

RÅDMANNENS HØRINGSSVAR

NOTAT

Dato: **27.01.2011**
Arkivkode: **N-011.7**
J.postID: **11/13647**
Arkivsaksnr: **10/15718**

Til:

Morten Mjøsnes

Fra:

Nitika Dhall

Kopi til:

Cecilie Jorkjen

Tore Justad

Knut Arve Orten Lie

Terje Lindstad

Astrid Auran Nesbø

Vedrørende: **Høring revisjonsrapport - oppfølging av anskaffelser
Fokus på utbetalinger til rammeavtaleleverandører**

Rådmannen har mottatt forvaltningsrevisjonsrapporten ”Kontroll med utbetalingene?” Rådmannen ser seg fornøyd med at rapportens hovedfunn viser at kommunen i hovedsak har gode retningslinjer og kontrollrutiner, og at disse i hovedsak følges. I det videre følger rådmannens tilbakemelding knyttet til svakheter og den enkelte anbefaling som revisjonen gir.

1) Rådmannen må sikre at rammeavtalene får lovlige tildelingsmekanismer.

Rådmannen ønsker å påpeke at den berørte problemstillingen kun oppstår når Bærum kommune har parallelle rammeavtaler, dvs. rammeavtaler med flere leverandører på samme område. Slike avtaler kan være nødvendig bl.a. for å sikre tilstrekkelig leveringskapasitet.

Bærum kommune har mange parallelle rammeavtaler. Disse avtalene har ulike fordelingsmekanismer. Noen områder har fordelingsmekanismer som for eksemplet fra vikartjenester, hvor det tilsiktes en lik fordeling av oppdragene mellom de tre valgte rammeleverandørene.

Når kommunen inngår parallelle rammeavtaler, stiller anskaffelsesreglene krav til hvordan oppdragene skal fordeles mellom leverandørene. I enkelte tilfeller kan det være en utfordring å finne fordelingsmekanismer som både tilfredsstiller regelverket og som fungerer hensiktsmessig i det aktuelle marked.

Bærum kommune skal ha lovlige fordelingsmekanismer. For å sikre dette skal Anskaffelsenheten og Kommuneadvokaten foreta en gjennomgang av aktuelle parallelle rammeavtaler for å finne ut om de har lovlige fordelingsmekanismer og om disse er korrekt presisert i konkurransegrunnlagene. Dersom det avdekkes svakheter, skal praksis endres ved neste konkurranse.

For å unngå fremtidige juridiske problemstillinger omkring parallelle rammeavtaler, skal rådmann utrede fordeler/ulempene ved å endre praksis fra parallelle rammeavtaler til i hovedsak kun å velge én leverandør.

2) Rådmannen bør iverksette tiltak som hindrer kjøp utenfor rammeavtale i strid med regelverk

Rådmannen forutsetter at revisjonens grunnlag for anbefalingen er rapportens kap.4.4 om vikartjenester. Bærum kommune inngår rammeavtaler på spesifikke vare- og tjenestegrupper som spesifiseres i konkurransegrunnlagene. Dersom Anskaffelsesenheten får henvendelser om hvorvidt et spesifikt behov faller innenfor eller utenfor en rammeavtale, praktiseres en tolkning hvor det anbefales egne konkurranser dersom behovet ikke er definert i konkurransegrunnlaget. I disse tilfellene er rutinen at hvert tjenestested gjennomfører egne konkurranser for å dekke sine særegne behov, evt. gjennomført av anskaffelsesenheten dersom beløpet overstiger 0,5 mill.

Som tiltak skal det sikres at IKT-vikarer og eventuelt andre vikartjenester spesifiseres enda mer detaljert ved neste konkurranse. I tillegg vil rådmannen hindre kjøp utenfor rammeavtale ved unngå å etablere rammeavtaler på områder hvor sannsynligheten for å komme bort i denne problemstillingen er stor. Det er også viktig å sikre at ”bestillere” har tilstrekkelig kompetanse for å kunne vurdere om kjøpet faller utenfor rammeavtalene. Rådmannen vil iverksette tiltak for å sikre en bedre forståelse for kommunens rammeavtaler og hva de innebærer.

3) Rådmannen bør vurdere å styrke den sentrale kontrollen med fakturaer fra rammeavtaleleverandørene for å sikre riktige priser og utbetalinger

Rådmann har notert seg at revisjon er fornøyd med den sentrale kontrollen som anskaffelsesenheten utfører i dag. Imidlertid vurderer revisjonen at kommunen bør foreta stikkprøvekontroll av et større antall fakturaer og forbedre oppfølging av avvikene. Rådmannen vil øke fra 20 til 40 stikkprøver av tilfeldige fakturaer og i tillegg se om det finnes et forbedringspotensialet på kommunens rutiner for oppfølging av avvik knyttet til fakturaer fra samme leverandør.

Avvikene som revisjonen påpeker skyldes i hovedsak at attestant, av ulike årsaker, ikke kontrollerer at det er fakturert riktige priser. Rådmannen mener at det foreligger gode rutiner i økonomihåndboken knyttet til attestasjon, brukerkontroll og anvisning. Imidlertid oppstår avvikene når rutinene ikke blir etterfulgt. Som tiltak kommer Rådmannen til å intensivere informasjonen om hvilket ansvar som påligger attestanten og anviser i henhold til Økonomiregelverket.

Når det gjelder brukerkontroll relatert til Eiendom ser rådmannen at det er behov for å justere regelverket i Økonomihåndboka inkl. de definisjoner som benyttes og er enig med kommunerevisjonens konklusjon på dette området. Rådmannen vil derfor ta initiativ til å gjennomgå brukerkontroll for å sikre hensiktsmessig attestasjons og kontrollrutiner.

4) Rådmannen bør sikre at priser og betingelser i rammeavtalene er lett tilgjengelig for de som skal kontrollere fakturaene.

For de fleste rammeavtalene revisjonen har kontrollert, er opplysningene vedrørende prisbetingelser og rabatter tilgjengelig og oppdatert på kommunens intranettsider.

Utfordringen ligger i spennvidden i produkt- og prisinformasjon og de svært ulike formatene som hver enkelt unike kontrakt representerer. Dette fordrer at attestanten setter seg inn i betingelsene for å sikre riktig pris og vilkår.

Rådmannen vil vurdere hvilke muligheter som finnes for å forenkle informasjon og sikre oppdatert informasjon på intranettet. Dette har vært tema i brukerundersøkelsene og dagens praksis har derfor vært gjennom flere faser med forbedringer

Videre ønsker rådmannen å intensivere bruken av ehandel for å sikre at priser og betingelser er lett tilgjengelige og ikke minst korrekte. Stadig flere offentlige virksomheter tar i bruk ehandel fordi verktøyet gir en unik mulighet for å låse prisene på sentralt nivå og samtidig sikre at det er disse prisene som utbetales. Hvis ikke bestilling og faktura stemmer overens ("match") vil dette komme ut som avvik og dermed gi et signal om at prisen er feil. Rådmannen har allerede oppdatert Innkjøpshåndboken vedrørende obligatorisk bruk av ehandel og forventer en positiv effekt ved at korrekt pris påberopes allerede ved bestillingstidspunktet.

5) Rådmannen bør kreve tilbakebetalt de beløpene som er krevd for mye fra enkelte rammeavtaleleverandører jf. undersøkelsen.

Når anskaffelsesenheten får meldinger fra tjenestesteder eller oppdager selv ved kontroll at enkelte rammeavtaleleverandører har feilfakturert, har de rutiner for å kreve tilbake det som er for mye utbetalt. Anskaffelsesenheten har fanget opp to av leverandørene som inngår i undersøkelsen. Beløpene er allerede tilbakebetalt til Bærum kommune. Dette viser at kommune evner å følge egne rutiner. Dersom det viser at de andre forholdene som revisjonen påpeker er korrekte, vil Rådmannen sikre at for mye innbetalt beløp blir innkrevd.

Med bakgrunn i revisjonsrapporten vil rådmannen utarbeide et tiltaksplan innen 04.03.11, som vil bli oversendt til kommunerevisjonen.

Med hilsen

Marit Langfelt Ege
rådmannen

REVISJONENS BEMERKNINGER

Revisjonen mener rådmannen har oppfattet hovedfunnene i rapporten på en god måte og skissert gode forbedringstiltak. Vi har bare en bemerkning til rådmannens høringssvar.

Under pkt 3) der rådmannen sier:

Avvikene som revisjonen påpeker skyldes i hovedsak at attestant, av ulike årsaker, ikke kontrollerer at det er fakturert riktige priser. Rådmannen mener at det foreligger gode rutiner i økonomihåndboken knyttet til attestasjon, brukerkontroll og anvisning. Imidlertid oppstår avvikene når rutinene ikke blir etterfulgt. Som tiltak kommer Rådmannen til å intensivere informasjonen om hvilket ansvar som påligger attestanten og anviser i henhold til Økonomiregelverket.

Revisjonen vil presisere at ansvaret i følge kommunen retningslinjer i dag ligger på attestantene. Det er revisjonens vurdering at det vil medføre uforholdsmessig merarbeid for den enkelte attestant å undersøke mindre avvik nærmere og at det i mange tilfeller er nesten umulig for attestantene å kontrollere fakturaene.

Revisjonen mener derfor det er mest effektivt å sette inn tiltak for å kontrollere leverandørene og sikre at disse sender riktige fakturaer. Vi anbefaler derfor styrket sentral kontroll.