



Oslo

Kommunerevisjonen

2021

Bruk av rammeavtaler

Eiendoms- og
byfornyingssetaten og
Undervisningsbygg Oslo KF

Rapport 8

Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Kommunerevisjonens rapporter 2020

Rapport 1/2020	Omsorgsbygg Oslo KFs oppfølging av byggeprosjekter
Rapport 2/2020	To byråders oppfølging av brudd på arbeidstidsbestemmelsene
Rapport 3/2020	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2019
Rapport 4/2020	Saksbehandling og koordinering av gravearbeider
Rapport 5/2020	Overordnet styringsdialog om opplæring
Rapport 6/2020	Anskaffelser – kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier
Rapport 7/2020	Forebygging av frafall fra videregående opplæring
Rapport 8/2020	Barneverntjenestens bruk av tolketjenester - Bydel Grorud og Bydel Søndre Nordstrand
Rapport 9/2020	Tilsyn og brannforebyggende arbeid?
Rapport 10/2020	Eierskapskontroll – eiendommer organisert som aksjeselskaper
Rapport 11/2020	Beredskap og håndtering av koronautbruddet - erfaringsoppsummering barnevern, skole og sykehjem
Rapport 12/2020	Oppfølging av personer med ruslidelser – Bydel Alna og Bydel Nordstrand?
Rapport 13/2020	Startlån og tilskudd til egen bolig
Rapport 14/2020	Eierskapskontroll av styrevalgprosesser
Rapport 15/2020	Barn i sårbare livssituasjoner – barnevern og skoler
Rapport 16/2020	Beredskap og håndtering av koronautbruddet Erfaringsoppsummering smittevernberedskap og samferdsel
Rapport 17/2000	Beredskap og håndtering av koronautbruddet - Oppsummering av Kommunerevisjonens undersøkelser

Kommunerevisjonens rapporter 2021

Rapport 1/2021	Informasjonssikkerhet i Vann- og avløpsetaten
Rapport 2/2021	Forebygging og oppfølging av mobbing og vold – Slemdal skole og Veitvet skole
Rapport 3/2021	Kommunens støtteverktøy for krisehåndtering
Rapport 4/2021	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2020
Rapport 5/2021	Eierskapskontroll av Oslo Konserthus AS
Rapport 6/2021	Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter
Rapport 7/2021	Kvalitet i spesialskole og spesialgruppe – Haukåsen skole og Rødtvet skole

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonen *Bruk av rammeavtaler*, hvor praksis i Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Undervisningsbygg Oslo KF er undersøkt.

Forvaltningsrevisjonen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 25. august 2020 (sak 65), og tilhører området anskaffelser, kontraktsoppfølging og tiltak mot arbeidslivskriminalitet, jf. bystyrets vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2020–2024* av 21. oktober 2020 (sak 283).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Forvaltningsrevisjon er definert slik i kommuneloven § 23-3:

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Prosjektet er gjennomført av Stig Eliassen og Kristin Skaane med sistnevnte som prosjektleder.

Vi vil takke Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Undervisningsbygg Oslo KF for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

4. juni 2021

Hilde Ludt / sign.
ass. avdelingsdirektør

Kristin Skaane / sign.
seniorrådgiver

Innhold

Hovedbudskap	5
Sammendrag	5
1. Innledning	9
1.1 Bakgrunn.....	9
1.2 Formål og problemstilling	9
1.3 Avgrensninger	9
1.4 Revisjonskriterier	9
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring	9
1.6 Rapportens oppbygging.....	10
2. Internkontroll	12
2.1 Revisjonskriterier	12
2.2 Faktabeskrivelse	12
2.3 Kommunerevisjonens vurderinger	19
3. Etterlevelse av anskaffelsesregelverket – avrop	20
3.1 Revisjonskriterier	20
3.2 Faktabeskrivelse	20
3.3 Kommunerevisjonens vurderinger	22
4. Bruk av rammeavtalene – lojalitet	23
4.1 Revisjonskriterier	23
4.2 Faktabeskrivelse	23
4.3 Kommunerevisjonens vurderinger	26
5. Etterlevelse av kontraktens volumbestemmelser og varighet	27
5.1 Revisjonskriterier	27
5.2 Faktabeskrivelse	27
5.3 Kommunerevisjonens vurderinger	30
6. Kommunerevisjonens konklusjon og anbefalinger	31
6.1 Konklusjon	31
6.2 Anbefalinger	31
7. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse	33
7.1 Byråden for byutvikling.....	33
7.2 Byråden for næring og eierskap	33
7.3 Eiendoms- og byfornyelsesetaten	34
7.4 Undervisningsbygg Oslo KF	34
Referanser	36
Tabelloversikt	36
Vedlegg 1 Revisjonskriterier	37
Vedlegg 2 Metode	45
Vedlegg 3 Uttalelse fra byråden for byutvikling	48
Vedlegg 4 Uttalelse fra byråden for næring og eierskap	49

Vedlegg 5 Uttalelse fra Eiendoms- og byfornyelsesetaten	51
Vedlegg 6 Uttalelse fra Undervisningsbygg Oslo KF.....	54

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt rutiner og praksis for bruk av rammeavtaler i Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Undervisningsbygg Oslo KF.

Undersøkelsen har vist at begge virksomhetene hadde etablert rutiner og praksis som kunne bidra til etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser og oppfølging av rammeavtalene. Det var imidlertid mangler og svakheter når det gjaldt begge virksomhetenes internkontroll på området.

Ingen av virksomhetene hadde tilstrekkelig oversikt over påløpte kostnader for rammeavtalene, noe som blant annet medførte manglende etterprøvbarhet og risiko for brudd på anskaffelsesregelverket. I begge virksomheter tydet undersøkelsen på at påløpte kostnader for enkelte kontrakter vesentlig overskred estimert verdi, noe som vil kunne være i strid med anskaffelsesregelverket.

Sammendrag

Flere undersøkelser den siste tiden kan tyde på at kommunale virksomheter har gått utover rammeavtalene som de har inngått, eller at det er en risiko for dette. Anskaffelser som ikke er i henhold til inngåtte rammeavtaler, vil kunne anses som ulovlige direkteanskaffelser og vil kunne medføre erstatningsansvar for kommunen.

Kommunerevisjonen har undersøkt Eiendoms- og byfornyelsesetatens og Undervisningsbygg Oslo KFs praksis for bruk av rammeavtaler. Problemstillingen har vært: Er avrop på rammeavtaler i henhold til regelverket / vilkårene i rammeavtalene?

Formålet med undersøkelsen har vært å bidra til mer fokus på anskaffelsesregelverket, herunder øke lojaliteten til inngåtte rammeavtaler og redusere risikoen for ulovlige direkteanskaffelser og erstatningskrav.

Revisjonskriterier er den målestokken som legges til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er i hovedsak utledet av lov og forskrift om offentlige anskaffelser, kommuneloven og kommunalt regelverk.

Undersøkelsen har vært rettet mot Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Undervisningsbygg Oslo KF. Undersøkelsen er i hovedsak basert på informasjon samlet inn gjennom dokumentanalyse, maskinelle analyser av regnskapsinformasjon i økonomi- og regnskapssystemet Unit4 Business World og analyseverktøyet KMD SAS og samtaler med ansatte i de to virksomhetene. Kommunerevisjonen har sett nærmere på bruken av ti rammeavtaler i hver virksomhet. Undersøkelsesperioden har vært 2016–2020. Datainnsamlingen har i hovedsak foregått i perioden oktober–desember 2020, men tilleggsinformasjon er innhentet etter dette.

I det følgende presenteres Kommunerevisjonens sentrale vurderinger.

Sentrale vurderinger

Internkontroll

Begge virksomhetene hadde etablert rutiner for prosessen med å gjøre avrop på rammeavtaler som kunne bidra til å sikre at regelverk og kontrakt ble etterlevd, og at avtalene ble brukt som forutsatt. Kommunerevisjonen merker seg at Eiendoms- og

byfornyelsesetaten hadde en ordning der det var faste innkjøpsansvarlige for de enkelte rammeavtalene som gjennomførte alle anskaffelser, og som også gjorde avropene. Dette kan bidra til at de som gjør avrop, har nødvendig kompetanse og erfaring. Tilsvarende var ikke tilfelle i Undervisningsbygg, men foretaket hadde etablert ordninger som til dels skulle kompensere for dette.

Når det gjaldt kontroll og oppfølging av rammeavtalenes volumbestemmelser, hadde Eiendoms- og byfornyelsesetaten etablert et system som gjorde det mulig å følge med på kostnadene per rammeavtale, men dette var et manuelt system med risiko for feil, og ordningen var ikke systematisk implementert. Kontrollene som ble gjort, ble heller ikke alltid dokumentert. Etaten hadde heller ikke iverksatt alle rutineene for kontroller av påløpte kostnader. Undervisningsbygg hadde ikke etablert rutiner eller verktøy for å følge opp volum systematisk. Kontroller ble gjort i forbindelse med fornyelse av avtalene, men ikke løpende. I begge virksomheter var det risiko for at brudd på anskaffelsesregelverket ved at overskridelser ikke ble fanget opp i tide.

Begge virksomheter hadde etablert rutiner for fakturakontroll, herunder kontroll av pris og varemottak. Kommunerevisjonens stikkprøvekontroller av fakturaer avdekket at fakturerte priser ikke alltid var i overensstemmelse med avtalene, uten at det fremgikk at prisene var vurdert i fakturakontrollen. Virksomhetene hadde videre ikke alltid dokumentert i regnskapssystemet at kontrollene av varemottak var gjort. Tilsvarende forhold ble påpekt overfor Eiendoms- og byfornyelsesetaten i forbindelse med regnskapsrevisjon i 2020.

Etterlevelse av anskaffelsesregelverket – avrop

Undersøkelsen har ikke avdekket avvik fra anskaffelsesregelverket når det gjelder avropsbestemmelser og praktiseringen av disse. Det var en svakhet at Eiendoms- og byfornyelsesetaten ikke alltid hadde dokumentasjon som viste fordelingen av oppdrag til enhver tid der det var fastsatt en fordelingsnøkkel mellom leverandørene i konkurransegrunnlag og kontrakt. Dette kan gi økt risiko for at brudd på regelverket ikke fanges opp i tide ved bruk av denne type avropsmekanismer.

Bruk av rammeavtalene – lojalitet

Begge virksomhetene hadde benyttet seg av de inngåtte rammeavtalene. Det var vanskelig, både for virksomhetene og for Kommunerevisjonen, effektivt å kontrollere om avtalene ble brukt som forutsatt, og om kjøpene innebar brudd på forutsetningene i rammeavtalene. Dette gir risiko for at manglende lojalitet til avtalene ikke blir avdekket og tiltak iverksatt.

Etterlevelse av kontraktens volumbestemmelser og varighet

Eiendoms- og byfornyelsesetaten hadde utgiftsført et beløp på en rammeavtale som oversteg estimert verdi med mer enn femti prosent. Dersom dette er en korrekt føring, anser Kommunerevisjonen at dette kan innebære en vesentlig endring av opprinnelig kontrakt, og dermed være i strid med anskaffelsesregelverket.

Undervisningsbyggs egne tall og Kommunerevisjonens analyser viste at påløpte utgifter for en rammeavtale oversteg estimert verdi med et til dels vesentlig beløp. Selv om analysene var upresise, er det etter Kommunerevisjonens vurdering indikasjoner som kan tilsa at anskaffelsesregelverket er brutt.

Stikkprøver viste at gyldig avtale i all hovedsak forelå når avrop ble gjort. Eiendoms- og byfornyelsesetaten kunne ikke dokumentere utløsning av en opsjon for kontrakten nevnt over der det var utgiftsført et langt større beløp enn rammeavtalens estimerte verdi. Dette er i strid med krav til etterprøvnbarhet. Avtalen var også forlenget utover de to opsjonsperiodene som kontraktene åpnet for. Kostnadsoverskridelsen gjør videre at det kan stilles spørsmål ved om anskaffelsesregelverket åpnet for en slik forlengelse.

Undervisningsbygg hadde forlenget en av de kontrollerte rammeavtalene utover den opprinnelige rammen på fire år. Kommunerevisjonen merker seg foretakets forklaring. Foretaket hadde samtidig ikke oversikt over påløpte kostnader på rammeavtalen. Dette er uheldig og kan bidra til risiko for manglende etterlevelse av regelverket.

Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Undervisningsbygg Oslo KF

- å iverksette tiltak for å sikre at rammeavtalene benyttes som forutsatt og i tråd med regelverket, herunder tiltak for
 - å sikre at faktisk forbruk på rammeavtalene ikke vesentlig overstiger estimert verdi og
 - å sikre etterprøvnbarhet i avropsprosessene

Kommunerevisjonen anbefaler byråden for byutvikling å vurdere tiltak for å sikre at rapportens konklusjoner og anbefalinger følges opp av Eiendoms- og byfornyelsesetaten.

Undervisningsbygg Oslo KF vil fra 1. september 2021 inngå i det nye Oslobygg KF. Kommunerevisjonen anbefaler at byråden for næring og eierskap vurderer tiltak for å sikre at rapportens konklusjoner og anbefalinger også følges opp av Oslobygg KF.

Uttalelser til rapporten

Rapporten ble sendt til uttalelse til byråden for byutvikling, byråden for næring og eierskap, Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Undervisningsbygg Oslo KF den 4. mai 2021. Både Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Undervisningsbygg har varslet relevante tiltak. Byråden for byutvikling og byråden for næring og eierskap har ikke varslet konkrete tiltak, men vist til virksomhetenes svar.

De mottatte uttalelsene følger i sin helhet i vedlegg 3–6. Kommunerevisjonens vurderinger av de mottatte uttalelsene fremgår av kapittel 7.

1. Innledning

Kommunerevisjonen har undersøkt Eiendoms- og byfornyelsesetatens og Undervisningsbygg Oslo KFs praksis for bruk av rammeavtaler.

1.1 Bakgrunn

Oslo kommune er en stor innkjøper. Kommunen foretar årlig anskaffelser for i underkant av 30 milliarder kroner. Flere av kommunens virksomheter gjør innkjøp i form av rammeavtaler.

En rammeavtale er en avtale mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører, som har til formål å fastsette kontraktsvilkårene for de kontraktene som skal inngås i løpet av den perioden rammeavtalen varer. Når rammeavtaler inngås etter kunngjøring og konkurranse i samsvar med anskaffelsesregelverket, kan kontrakter tildeles (avrop) i samsvar med vilkårene i rammeavtalen, uten ny kunngjøring.

Undersøkelser gjennomført av Kommunerevisjonen og andre den siste tiden kan tyde på at virksomheter har gått utover rammeavtalene som de har inngått, eller at det er en risiko for dette. Videre har undersøkelser vist eller indikert svikt i internkontrollen på dette området, blant annet knyttet til mengdebegrensninger i kontraktene. Dette kan gi økt risiko for brudd på anskaffelsesregelverket og risiko for at kommunen blir påført økonomisk tap for eksempel som følge av krav om erstatning.

1.2 Formål og problemstilling

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å bidra til mer fokus på anskaffelsesregelverket, herunder øke lojaliteten til inngåtte rammeavtaler og redusere risikoen for ulovlige direkteanskaffelser og erstatningskrav. Problemstillingen er: Er avrop på rammeavtaler i henhold til regelverket / vilkårene i rammeavtalene?

Kommunerevisjonen har undersøkt virksomhetenes internkontroll og praksis knyttet til etterlevelse av anskaffelsesregelverket ved avrop på rammeavtaler og bruk av kontraktene (lojalitet), samt etterlevelse av kontraktens volumbestemmelser.

1.3 Avgrensninger

Undersøkelsen omfatter ikke vurderinger av om regelverket for offentlige anskaffelser er fulgt i forbindelse med utlysingen og tildelingen av selve rammeavtalen.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er i hovedsak utledet fra lov og forskrift om offentlige anskaffelser, samt kommuneloven og øvrig kommunalt regelverk, herunder økonomireglementet.

Revisjonskriteriene presenteres i kapittel 2–5. Det er en mer utfyllende beskrivelse av kriteriene og utledningen av disse i vedlegg 1.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Vi har gjennomført forvaltningsrevisjonen i Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Undervisningsbygg Oslo KF.

Undersøkelsen har i hovedsak vært basert på dokumentanalyse og maskinell analyse av data fra økonomi- og regnskapssystemet Unit4 Business World (også kjent som Agresso) og Utviklings- og kompetanseetatens analyseverktøy KMD SAS. I tillegg har vi tatt opp enkelte spørsmål skriftlig med de to virksomhetene og gjennomført samtaler med sentrale personer involvert i anskaffelses-/avropsprosessen.

Vi har sett nærmere på 20 anskaffelser. Vi valgte anskaffelsene etter en gjennomgang av Doffin-kunngjøringer og oversikter over anskaffelser fra de utvalgte virksomhetene. Utvalget er i hovedsak basert på utlyste anskaffelser over den nasjonale terskelverdien og anskaffelser over EØS-terskelverdiene.

Undersøkellesperioden har vært perioden 2016 til 2020.

Datainnsamlingen ble gjennomført i oktober–desember 2020 med innhenting av tilleggsinformasjon i desember 2020 til februar 2021. Vedlegg 2 gir en mer utfyllende beskrivelse av hvordan undersøkelsen er gjennomført.

Tabell 1 og 2 viser hvilke avtaler vi har gjennomgått i henholdsvis Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Undervisningsbygg.

Tabell 1 Rammeavtaler Eiendoms- og byfornyelsesetaten

Rammeavtale
1. Arkitekt- og byutviklingstjenester
2. Taksering, verdivurdering og rådgivning
3. Drifts- og vaktmestertjenester
4. Kostnadsberegninger og usikkerhetsanalyser
5. Rørleggertjenester
6. Advokattjenester (juridisk rådgivning på fagfeltene kjøp av fast eiendom og mva. kompensasjon)
7. Klipping og bortkjøring av gress
8. Brannverntjenester
9. Forurensningsfaglig og miljøteknisk kompetanse
10. Gravetjenester

Tabell 2 Rammeavtaler Undervisningsbygg Oslo KF

Rammeavtale
1. Arkitekttjenester, interiørarkitekttjenester, prosjekteringsgruppeledelse og tilgrensende oppgaver mv.
2. Elektroarbeider
3. Årlig hovedettersyn lekeplasser
4. Prosjektledertjenester
5. Grunnarbeider
6. Byggeledelse og koordinator for utførelse (KU)
7. Flyttetjenester
8. Funksjonsettersyn av lekeplasser
9. Service og vedlikehold av heiser
10. Vedlikehold lekeplasser

1.6 Rapportens oppbygging

I kapittel 2 vurderer Kommunerevisjonen virksomhetenes prosedyrer og praksis for internkontroll for etterlevelse av anskaffelsesregelverket og kontrakten ved avrop på rammeavtaler. Kapittel 3 til 5 omfatter kontroller av faktisk etterlevelse av regelverk og kontrakt. I kapittel 3 vurderer vi etterlevelse av anskaffelsesregelverket ved avrop og i

kapittel 4 faktisk bruk av avtalene (lojalitet). Kapittel 5 omfatter Kommunerevisjonens vurderinger av om avrop er gjort på gyldige avtaler, og om volumbestemmelsene er fulgt opp. I kapittel 6 fremkommer Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger. Virksomhetenes uttalelser og Kommunerevisjonens kommentarer til disse inngår i kapittel 7.

2. Internkontroll

I dette kapitlet vurderer vi virksomhetenes internkontroll for etterlevelse av rammeavtalene og oppfølging av kontraktene. Virksomhetenes praksis vurderes i kapitlene 3–5.

2.1 Revisjonskriterier

Kommunerevisjonen har lagt følgende kriterier til grunn:

- Virksomheten skal ha tilfredsstillende rutiner for intern kontroll av etterlevelse av rammeavtalen og tilhørende regelverk i anskaffelsesforskriften.
- Virksomheten bør sikre etterlevelse av rammeavtalen og tilhørende regelverk og føre kontroll
 - med avrop opp mot rammeavtale med henblikk på ytelse og pris for vare eller tjeneste (lojalitet)
 - med avrop opp mot rammeavtale med henblikk på kontraktens volumbestemmelser (verdiberegninger)
 - med dokumentasjon for varemottak eller tjenesteleveranse for å sikre at bestilt vare eller tjeneste er mottatt i henhold til de spesifikasjonene som er bestilt
- Kontrollene bør være etterprøvbare.

2.2 Faktabeskrivelse

2.2.1 Eiendoms- og byfornyelsesetaten

Avrop rammeavtaler og bruk av kontraktene (lojalitet)

Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY) hadde etablert skriftlige rutiner for anskaffelsesprosessen, herunder en egen prosedyre for avrop på rammeavtaler.

I henhold til prosedyren «2.6.1 Krav til gjennomføring av konkurranser i EBY» skulle bestilling av ytelser i kontrakter, rammeavtaler eller samkjøpsavtaler følge prosedyren i kontrakten.

«2.6.4 Prosedyre for avrop på ramme- og samkjøpsavtale. Perioden 01.01.18–31.12.20» inneholdt rutiner for gjennomføring og krav til dokumentasjon ved avrop. Rutinen fastslo at det skulle opprettes egen sak i arkivsystemet Websak for hvert enkelt avrop, og oppga hvilke opplysninger som skulle fremgå, eksempelvis behovsmelding.

Prosedypren «2.6.3 Prosedyre for delegert innkjøps- og avropsfullmakt. Perioden 01.01.18-31.12.20» fastslo at «Avroper, med avropsfullmakt, har på etatens vegne rett til å foreta avrop på etatens rammeavtaler og kommunens samkjøpsavtaler».

Ved tildeling av avropsfullmakt skulle avroperen tildeles en fadder i innkjøpsseksjonen, som skulle følge opp avroperen. Alle avrop skulle innom fadder for godkjenning før bestilling ble sendt til leverandør. Fadderordningen skulle rulleres en gang hvert år, normalt 1. september.

Fadderordningen var ifølge etaten virkende før en ordning med kategoriansvarlige innkjøpere ble innført i 2019. Etaten har videre opplyst at fra og med våren 2019 var

rutinen at avrop først skulle godkjennes av budsjettansvarlig. Budsjettansvarlig var normalt seksjonsleder i den aktuelle seksjonen som gjorde avropet/anskaffelsen. Rutinen innebar at ansvarlig innkjøper eller leder for innkjøpsseksjonen måtte godkjenne avropet og avropsbrevet. Avroper sendte selve avropsbrevet for avrop innenfor dennes fullmakter.

Når det gjaldt oppfølging av kontrakten, fastslo rutine 2.6.1 Krav til gjennomføring av anskaffelser i EBY at «innkjøpsansvarlig» i seksjon for innkjøp hadde ansvar for å følge opp kontrakter i EBY. Ansvarer innebar blant annet å

- ha oversikt over nøkkelinformasjon om kontrakten
- ha oversikt over kontraktsperioden

«Behovshaver» hadde ansvar for å følge opp faglige forpliktelser i kontrakten:

- overholde fremdriftsplanen i kontrakten
- overholde honorarbudsjett eller budsjett for anskaffelsen
- besvare faglige og tekniske spørsmål
- motta ytelser
- varsle innkjøpsansvarlig om avvik eller mangler i leveranser eller ytelser
- melde endringsbehov til innkjøpsansvarlig

I henhold til rutinen skulle bestilling av ytelser i kontrakter, rammeavtaler eller samkjøpsavtaler følge prosedyren i kontrakten og etatens anskaffelsesprosedyre. Behovshaver skulle kontrollere at varer var levert i henhold til bestilling eller kontrakt.

Innkjøpere i etaten har i stor grad redegjort for en praksis som er i overensstemmelse med de beskrevne prosedyrer når det gjelder avrop og etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Det var de kategoriansvarlige innkjøperne og ledelsen i innkjøpsavdelingen som gjennomførte avrop, og som skulle sikre at disse var i tråd med avtalen, konkurransegrunnlaget og regelverket for øvrig. Når det gjaldt lojalitet og bruk av avtalene med tanke på ytelse og pris, påpekte de vi snakket med, at alle innkjøp i etaten skulle gjøres via kategoriansvarlige innkjøpere, og at innkjøperne også mottok alle fakturaer. På denne måten hadde etaten ifølge dem vi snakket med, både en forhåndskontroll og en etterfølgende kontroll av alle transaksjoner. Behovshaverne kunne ikke bestille selv med mindre det var snakk om helt ubetydelige kjøp. Innkjøperne mente at de på denne måten fulgte med på at kontraktene ble brukt som forutsatt, og at kontrakten ikke ble brukt til tjenester/varer som ikke var omfattet av rammeavtalen. Fakturakontroll ble dokumentert/loggført i økonomi- og regnskapssystemet. Utover dette ble det ikke gjort systematiske kontroller av om avtalene ble benyttet som forutsatt.

Volum og varighet

Ifølge etatens prosedyrer skulle alle avrop sjekkes fortløpende mot rammeavtaler som fremgikk på intranett, for å sikre at avrop ble gjort på gyldige avtaler.

I prosessen for godkjenning av avrop, ref. ovenfor, skulle det ifølge etaten kontrolleres at avropet hadde dekning på budsjett og var innenfor kontraktens rammer. I henhold til etatens skriftlige rutiner skulle det legges inn informasjon om rammeavtalenummer i kontostrengen i behovsmeldingen, og innkjøpsansvarlig skulle ved behandling av faktura legge alle feltene i behovsmeldingen inn på fakturaen.

Hva angår oppfølging av rammeavtalenes volumbestemmelser, viste informantene til at det har vært mer oppmerksomhet rundt dette etter endringer i rettspraksis i 2018. Innkjøperne vi snakket med, viste til at de benyttet et eget fritekstfelt (dimensjon 6) i regnskapssystemet for å knytte fakturaer til rammeavtaler, ref. rutine beskrevet ovenfor. Fritekstfeltet ble brukt til å gjøre søk på kostnader som var påløpt avtalen. Ifølge informantene var det imidlertid svakheter ved dette systemet ettersom dette var et manuelt system. Kontroller av volum ble ifølge dem vi snakket med, gjort en til to ganger i året, og alltid i forbindelse med utløsning av opsjoner. Disse kontrollene ble ikke dokumentert. Etaten har opplyst at feltet ikke ble benyttet konsekvent, men at etaten hadde påbegynt en prosess internt for å gjøre feltet obligatorisk og sikre datakvaliteten, samt for å utvide bruken til også å gjelde andre kontraktstyper enn rammeavtaler. Etaten hadde ikke strukturert informasjon som knyttet faktura til det enkelte avrop.

Innkjøperne viste også til at de hadde god oversikt over kontraktens varighet og var bevisst på dette. Det ble vist til at det at innkjøperne hadde ansvar for spesifikke avtaler, gjorde det enklere å ha kontroll på dette. Etaten hadde en oversikt som skulle inneholde alle rammeavtaler og løpetid. Dokumentet var ifølge dem vi snakket med, opp til diskusjon på seksjonsmøter og ble oppdatert løpende. De gjeldende rammeavtalene var også tilgjengelig på etatens intranettsider.

Etaten hadde ikke strukturert informasjon som knyttet faktura til det enkelte avrop. I henhold til rutinen for gjennomføring av anskaffelser skulle etaten, for å sikre kontroll og etterlevelse av inngåtte rammeavtaler, innhente kvartalsvise tall fra økonomi- og regnskapssystemet. Tallene skulle vise forbruk på de enkelte rammeavtalene og kontraktene. Forbruket skulle sjekkes mot de enkelte leverandørene. Dette for å sikre en rettmessig fordeling av oppdrag i henhold til inngåtte avtaler. Etaten har lagt frem eksempler på slike kontroller. Kontrollene var ifølge etaten i stor grad rettet mot oppfølging av budsjett og ikke mot estimert volum på rammeavtalen. Kontrollene var ifølge etaten heller ikke systematisk gjennomført.

Fakturakontroll

Etaten hadde en egen prosedyre for kontroll av faktura. Der fremgikk det blant annet at innkjøpsansvarlig (fakturabehandler) skulle kontrollere at det var skannet inn riktig beløp, kontrollere og kommentere at enhetspriser, timepriser, fastpriser og betalingsvilkår var i samsvar med det som var avtalt, samt kontrollere at ev. endringer/tilleggsarbeider var godkjent.

Etaten har overfor Kommunerevisjonen beskrevet prosessen slik:

1. Fakturabehandler = kategoriansvarlig innkjøper (første godkjenner)
 - kontrollerer at behovsmelding er godkjent av budsjettansvarlig. Hvis behovsmeldingen ikke dekker faktura, må innkjøper gå en runde til med behovshaver, og det må utarbeides ny behovsmelding som godkjennes;
 - sjekker faktura opp mot kontraktens bestemmelser om priser og andre kontraktsvilkår;
 - kontrollerer faktura opp mot volumbestemmelser (fører skyggeregnskap).
2. Behovshaver (andre godkjenner)
 - kontrollerer timelister
 - gjennomfører mottakskontroll
 - kontrollerer levert kvalitet opp mot kontraktens bestemmelser
 - synliggjør kontrollhandlingene i fritekstfeltet i økonomi- og regnskapssystemet

3. Budsjettansvarlig

- kontrollerer at nødvendige kontroller i 1. og 2. ledd er gjort
- kontrollerer opp mot budsjett
- godkjenner faktura.

Innkjøperne vi snakket med, oppga at de kontrollerte pris opp mot kontrakt, og at slik fakturakontroll ble dokumentert i økonomi- og regnskapssystemet. Utover dette ble det ikke gjort systematiske kontroller av om avtalene ble benyttet som forutsatt. Kontroll av varemottak ble gjort av ansatte i fagavdelingene.

Kommunerevisjonen har foretatt stikkprøvekontroller av 24 fakturaer fra de aktuelle leverandørene av arkitekttjenester og advokattjenester. Flere av disse fakturaene syntes å være knyttet til avrop på tidligere rammeavtaler. Disse har vi ikke undersøkt nærmere.

For en faktura knyttet til arkitektavtalen var det avvikende enhetspris for «KS». Det fremgikk i fritekstfelt i fakturaflyt at fakturaen var «kontert» av ansvarlig innkjøper og deretter godkjent. For fakturaer på advokatavtalen fremkom antall timer for hver ressurs, et totalt antall timer og en samlet sum for gjennomført arbeid. Timetakst for hver enkelt ressurs fremkom ikke. Det fremgikk av fritekstfeltet at takst var kontrollert. Vi fant ikke timesatsene for de enkelte ressursene i arkivet i økonomi- og regnskapssystemet. Totalt av de kontrollerte fakturaene fremgikk det eksplisitt at pris var kontrollert i cirka halvparten av tilfellene. Når det gjaldt kontroll av varemottak, fremgikk det i fritekst at andre godkjenner hadde vurdert faktura som «godkjent» eller «ok», men det sto ikke noe eksplisitt om at tjenesten var mottatt, eller noe om kvaliteten på tjenesten.

Når det gjaldt kontroll av faktura, fastslo etatens prosedyre for etterprøving av internkontroll av fakturabehandling at det skulle gjennomføres kvartalsvise stikkprøvekontroller av fakturabehandlingen. Prosedyren gjaldt for kontroll av om

- fakturaer var korrekt behandlet
- korrekt informasjon om hvorvidt fakturaer var i henhold til avtale
- informasjon om mengde/utførelse var gitt i henhold til etatens prosedyrer.

Innkjøpssjefen eller godkjent stedfortreder var ansvarlig for å påse at internkontrollen ble etterlevd på innkjøps- og anskaffelsesområdet. En oversikt over gjennomførte kontroller skulle arkiveres i Websak. Det var ikke gjennomført slike kvartalsvise kontroller.

2.2.2 Undervisningsbygg

Avrop på rammeavtaler og bruk av rammeavtalene (lojalitet):

Undervisningsbygg hadde etablert skriftlige rutiner for inngåelse og oppfølging av rammeavtaler og for avrop på rammeavtaler. I henhold til foretakets rutiner var det Avdeling for innkjøp, kontrakter og juridiske forhold (heretter omtalt som Innkjøp/juridisk) som gjennomførte anskaffelser av rammeavtaler. Fagavdelingene som behovshavere, skulle melde inn behov for avrop til Innkjøp/juridisk, som skulle involveres i tråd med rutine for den enkelte rammeavtale.

Prosedyren «Planlegging og administrering av anskaffelser» fastslo at avrop skulle forankres i riktig rammeavtale. Det ble henvist til ulike prosedyrer for avrop på henholdsvis rammeavtale med tildeling etter rekkefølge, rammeavtale med tildeling

etter geografisk avgrensning og rammeavtale for rådgivertjenester og håndverktjenester.

Kontroll av avtalene skulle i henhold til Undervisningsbyggs rutiner gjøres av Innkjøp/juridisk.

Av prosedyrene for avrop på rammeavtale etter rekkefølge fremgikk det blant annet at det var behovshaver som skulle gjøre et anslag over anskaffelsens verdi. Behovshaver skulle også sjekke at avropet kunne forankres i en rammeavtale hvor valg av leverandør fulgte denne prosedyren, og sjekke at rammeavtalen var gjeldende. Innkjøp/juridisk skulle tildele leverandør etter rekkefølgebestemmelsen i rammeavtalen og informere behovshaver om hvilket firma som var tildelt oppdraget. Tildelingen skulle registreres i foretakets avropssystem. I sammenheng med dette ville Innkjøp/juridisk ifølge informanter også vurdere hvorvidt behovet var dekket av etterspurt rammeavtale.

Kommunerevisjonen har fått forelagt utskrifter fra dette systemet. Avropssystemet tildelte automatisk leverandør for avtaler der avropsmekanismen er tildeling etter rekkefølge.

For avrop under 200 000 kroner gjorde behovshaver avropet selv, men skulle melde til Innkjøp/juridisk. Ansatte oppga at de ikke gjorde egne kontroller av om kontraktene ble brukt som forutsatt, men at de kontrollerte at anskaffelsen var omfattet av rammeavtalen, når de ble involvert. For øvrig var det opp til dem som var ansvarlige for avropet, å bruke avtalene som forutsatt.

For avrop over 200 000 kroner og opp til 500 000 kroner skulle Innkjøp/juridisk kontrollere at protokoll var signert, tildele kontrakt etter rekkefølge og sende bestilling. For avrop over 500 000 kroner skulle Innkjøp/juridisk signere protokollen og godkjenne avropet/anskaffelsen.

Innkjøp/juridisk skulle ha kontroll på at rekkefølgekravene ble fulgt. Det var en funksjonalitet i avropssystemet som gjorde det sporbart og dermed mulig å kontrollere dette. For eksempel dersom tildelt leverandør 1 ikke kunne ta oppdraget, måtte behovshaver gå tilbake til Innkjøp/juridisk, som tildelte ny leverandør (avrop over 200 000). Det skulle alltid registreres i egen tekstboks hvorfor leverandør 2 osv. fikk oppdraget. Det måtte også begrunnes dersom man valgte å gå utenfor rekkefølgen, slik noen av rammeavtalene åpnet for.

Prosedyren «Avrop på rammeavtale – Geografisk avgrensning» fastslo at behovshaver skulle finne leverandøren som var tildelt det forvaltningsobjekt oppdraget gjaldt, og avklare omfanget av *oppdraget med leverandøren*. Også her skulle behovshaver gjøre et anslag over anskaffelsens verdi, og sjekke at anskaffelsen kunne forankres i rammeavtalen, og at rammeavtalen var gjeldende. Behovshaver skulle også finne leverandøren som var tildelt det forvaltningsobjekt oppdraget gjaldt. For alle anskaffelser over 500 000 kroner skulle anskaffelsesprosessen godkjennes av en jurist ved Innkjøp/juridisk.

Undervisningsbygg opplyste at de ved avtaler med geografisk avgrensning benyttet et eget avropssystem. Dette var ifølge foretaket et låst system som sikret at rett

leverandør ble valgt. Kommunerevisjonen har blitt forevist eksempel for en konkret kontrakt.

Foretaket hadde også etablert prosedyrer for avrop på rammeavtaler med minikonkurranse. Disse gjaldt blant annet rammeavtaler for prosjektledelse, byggeledelse, uavhengig kontroll, arkitekttjenester, PGL og tilgrensende oppgaver og rådgivende ingeniører og PGL.

Avrop på rammeavtaler skulle i henhold til prosedyrene registreres som en egen sak med eget saksnummer i saks- og arkiververktøyet. Det var etablert følgende kontrollhandlinger:

- Innkjøp/juridisk kvalitetskontrollerer tilbudsinnbydelsen for minikonkurranser.
- For alle anskaffelser godkjennes anskaffelsesprosessen av en jurist ved Innkjøp/juridisk.
- Protokoll underskrives i samsvar med gjeldende fullmaktstruktur.
- Bestiller-, varemottaker- og 2. godkjennerrollene deles på ulike personer.

Representanter for Innkjøp/juridisk har redegjort for en praksis i overensstemmelse med disse rutinene.

Volum og varighet

Oversikt over avtaleperiodene var ifølge etaten automatisert. Alle gyldige avtaler lå ute på intranett, og det ble automatisk generert en e-post til Innkjøp/juridisk når en avtale var i ferd med å gå ut. Innkjøp/juridisk utløste opsjoner i samarbeid med fagavdelingen.

Det var ikke etablert skriftlige rutiner for å følge med på faktisk forbruk på rammeavtalen opp mot estimert verdi/volum på kontrakten.

I systemet for avrop etter rekkefølge, ref. ovenfor, var det ifølge etaten mulig å følge med på forbruket, men en svakhet var at systemet var basert på estimert verdi på det enkelte avrop og ikke på hva som faktisk ble fakturert.

Når det gjaldt oppfølging av estimert verdi for øvrige rammeavtaler, oppga de vi snakket med, at det ble lagt større vekt på å følge med på dette etter innstrammingen i rettspraksis fra EU-domstolen 2018. Innstrammingen innebar en tydeliggjøring av at overskridelser av estimert verdi kunne ha konsekvenser for etterlevelse av regelverket. Innkjøp/juridisk oppga at de hadde gjort enkelte kontroller av volum, primært i tilfeller hvor avdelingen hadde en mistanke om at foretaket begynte å nærme seg oppgitte estimater.

I forkant av inngåelse av nye rammeavtaler kontrollerte man ifølge foretaket alltid forbruk. Dette ble brukt som utgangspunkt for estimat i ny rammeavtale. Sistnevnte kontroll fremgikk ifølge foretaket av kontraktsstrategiene. Foretaket hadde foretatt en omfattende kartlegging av samtlige avtaler høsten 2020 i forbindelse med sammenslåingen av kommunens eiendomsforetak til Oslobygg. Dette med tanke på hvilke avtaler som eventuelt kunne videreføres, og hvilke avtaler som burde sies opp.

Det ble påpekt at det var svakheter ved kontrollene fordi de var basert på analyser av transaksjoner per leverandør ved hjelp av organisasjonsnummer i regnskapssystemet. Foretaket hadde ikke strukturert informasjon som knyttet faktura til det enkelte avrop.

Det ble fra Innkjøp/juridisk påpekt at selv om man manuelt kunne ta ut transaksjoner som åpenbart ikke var relatert til den enkelte rammeavtalen, ble resultatet av slike analyser ofte ikke riktig. Årsaker kunne for eksempel være at fakturaer var knyttet til kjøp av varer eller tjenester fra leverandører som ikke var omfattet av rammeavtalen, f.eks. etter en anbuds konkurranse eller ved direktekjøp. Videre kunne leverandører være inne på flere rammeavtaler slik at det samme beløpet ville inngå flere steder dersom leverandøren hadde flere rammeavtaler med foretaket.

Det ble ikke gjort andre kontroller i foretaket av faktisk forbruk på avtalen opp mot estimert verdi av rammeavtalen.

Fakturakontroll

Av rutine for inngåelse og oppfølging av rammeavtaler fremgikk det at alle bestillinger som var foretatt ved avrop på en av Undervisningsbyggs rammeavtaler, skulle følges opp av varemottaker (1. godkjenner). Dersom det var avvik mellom ytelsen og vilkårene i kontrakten, herunder pris, skulle dette innrapporteres til Innkjøp/juridisk, som skulle følge opp avviket. Foretaket har fremlagt en rekke eksempler på avviksoppfølging som er blitt gjennomført.

Dette fremgikk også av prosedyren for fakturabehandling og dokumentasjon av inngående faktura, der det blant annet het at:

Godkjenner 1 skal ved behandling av alle fakturaer, kontrollere og bekrefte i arbeidsflytloggen i Unit 4 at varen/tjenesten er mottatt. F.eks.:

Varer mottatt i henhold til bestilling.

Arbeid utført i henhold til bestilling/avtale.

Arbeidet/rapporten bekreftes utført/mottatt av vaktmester/driftsingeniør.

Godkjenner 2 skulle blant annet kontrollere at vare- eller tjenesteleveransen var bestilt innenfor fullmakt, og at faktura var dokumentert i henhold til kravene.

Undervisningsbygg har opplyst at ved avrop av håndverkertjenester var det normalt driftsingeniør eller vedlikeholdsingeniør som var varemottaker (1. godkjenner), og seksjonsleder som var 2. godkjenner (eiendomsavdelingen). Bestillerfunksjonen lå også i eiendomsavdelingen i en egen funksjon. For avrop av rådgivertjenester på utbyggingsavdelingen var prosjektleder varemottaker (1. godkjenner) og seksjonsleder 2. godkjenner. Bestillerfunksjonen lå ved større anskaffelser, herunder avrop med minikonkurranser, til Innkjøp/juridisk ved juridisk direktør.

Juristene vi snakket med i foretaket, oppga at de ikke var involvert direkte i fakturabehandlingen. Juristene mottok henvendelser fra behovshavere eller prosjektledere når det gjaldt forståelse av kontraktens bestemmelser. Dette kunne for eksempel dreie seg om timepriser ved utarbeidelse av honorarbudsjetten eller spørsmål om hva som er omfattet i de ulike timeprisene, for eksempel om administrasjonskostnader og lunsj kunne faktureres.

Kommunerevisjonen har foretatt stikkprøvekontroll av 26 fakturaer i økonomi- og regnskapssystemet knyttet til to av avtalene på rammeavtalen for arkitekttjenester. Flere av disse fakturaene syntes å være knyttet til avrop på tidligere rammeavtaler. Disse har vi ikke undersøkt nærmere. For tre fakturaer fra en leverandør var det referert spesifikt til den aktuelle rammeavtalen, men timeprisene avvek fra det som var avtalt.

Det var også en annen faktura fra den aktuelle leverandøren i avtaleperioden der det ble brukt priser som avvek fra den aktuelle rammeavtalen. I fritekstfeltet for fakturaflyt fremkom det ikke eksplisitt for noen av fakturaene at pris var kontrollert opp mot kontrakt. For ytterligere to fakturaer i begynnelsen av avtaleperioden var det fakturert med avvikende priser. Det var henvist til riktig rammeavtale. I en faktura fra 2020 var det brukt to ulike satser for samme person. Timeprisene var ikke samsvarende med de avtalte prisene for 2020. I fritekstkommentar i regnskapssystemet fremgikk det at fakturaene var kontrollert, men ikke eksplisitt at pris var kontrollert opp mot kontrakt. For over halvparten av de kontrollerte fakturaene var det i fritekstfeltet presisert at tjenesten var bekreftet mottatt (utført). For de øvrige fakturaene fremgikk det at fakturaene var «godkjent ok», «kontrollert og funnet ok» eller lignende formuleringer.

I henhold til stillingsbeskrivelse for controller i Undervisningsbygg skulle denne utføre risikobaserte kontroller, inklusive stikkprøvekontroller, utarbeide rapporter og dokumentasjon av kontrollarbeidet og følge opp avdekket avvik, i samarbeid med regnskapsseksjonen. Controller har opplyst at det gjøres månedlige kontroller av blant annet pris opp mot kontrakt. Kommunerevisjonen har fått forevist eksempler på slike kontroller.

2.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Begge virksomhetene hadde etablert rutiner for avrop på rammeavtaler som kunne bidra til å sikre at regelverk og kontraktsbestemmelser om ytelse og pris ble etterlevd. Rutinene kunne også bidra til at avtalene ble brukt som forutsatt. Kommunerevisjonen merker seg at Eiendoms- og byfornyelsesetaten hadde en ordning der det var faste innkjøpsansvarlige for de enkelte rammeavtalene som gjennomførte alle anskaffelser, og som også gjorde avropene. Dette kan bidra til at de som gjør avrop, har nødvendig kompetanse og erfaring. Tilsvarende var ikke tilfelle i Undervisningsbygg, men foretaket hadde etablert ordninger som til dels skulle kompensere for dette.

Når det gjaldt kontroll og oppfølging av rammeavtalenes volumbestemmelser, hadde Eiendoms- og byfornyelsesetaten etablert et system som gjorde det mulig å følge med på kostnadene per rammeavtale, men det var et manuelt system med risiko for feil. Ordningen var heller ikke systematisk implementert, og kontrollene som ble gjort ble ikke alltid dokumentert. Undervisningsbygg hadde ikke etablert rutiner eller verktøy for å følge opp volum systematisk. Kontroller ble gjort i forbindelse med fornyelse av avtalene, men ikke løpende. I begge virksomheter var det risiko for brudd på anskaffelsesregelverket ved at overskridelser ikke ble fanget opp i tide.

Begge virksomheter hadde etablert rutiner for fakturakontroll, herunder kontroll av pris og varemottak. Stikkprøvekontroller av fakturaer avdekket priser som avvek fra prisene som var avtalt, uten at det fremgikk at prisene var vurdert i fakturakontrollen. For en rammeavtale hos Eiendoms- og byfornyelsesetaten inneholdt ikke fakturaer eller bilag enhetspriser, noe som vanskeliggjorde virksomhetens fakturakontroll. Dette ga økt risiko for at kommunen betalte mer for varer og tjenester enn nødvendig. Eiendoms- og byfornyelsesetaten hadde heller ikke iverksatt alle kontrollrutiner.

Virksomhetene hadde videre ikke alltid dokumentert i regnskapssystemet at kontrollene av varemottak var gjort. Tilsvarende forhold ble påpekt overfor Eiendoms- og byfornyelsesetaten i forbindelse med regnskapsrevisjon i 2020.

3. Etterlevelse av anskaffelsesregelverket – avrop

I dette kapitlet har vi kontrollert om avrop har vært i overensstemmelse med anskaffelsesregelverket.

3.1 Revisjonskriterier

Kommunerevisjonen har lagt følgende kriterier til grunn:

- Avrop på rammeavtaler skal skje i henhold til anskaffelsesregelverket og reglene i anskaffelsesdokumentene for rammeavtalen.

For avtaler under EØS-terskelverdi innebærer dette blant annet:

- Rammeavtale tildeles på grunnlag av objektive regler som sikrer likebehandling av leverandørene, jf. anskaffelsesforskriften § 11-1 første ledd. Reglene skal angis i anskaffelsesdokumentene.

For avtaler over EØS-terskelverdi innebærer dette:

- Tildeling av kontrakt på en rammeavtale med én leverandør skal skje på grunnlag av kontraktsvilkårene i rammeavtalen, jf. anskaffelsesforskriften § 26-2.
- Ved parallelle rammeavtaler med faste vilkår skal tildeling normalt skje i henhold til fordelingsnøkkel fastsatt i anskaffelsesdokumentene, jf. anskaffelsesforskriften § 26-2 første ledd.
- Ved parallelle rammeavtaler der ikke alle vilkårene er fastsatt, skal oppdragsgiveren tildele kontrakter under rammeavtalen etter ny konkurranse mellom leverandørene, jf. anskaffelsesforskriften § 26 annet ledd.

For avtaler med flere leverandører har vi kontrollert om kontraktens avropsmekanisme var i overensstemmelse med anskaffelsesregelverket, og ved stikkprøver undersøkt om rett mekanisme ble benyttet ved det enkelte avrop.

3.2 Faktabeskrivelse

3.2.1 Eiendoms- og byfornyelsesetaten

Av de ti undersøkte rammeavtalene var det inngått parallelle rammeavtaler (avtaler med flere leverandører) i fem av tilfellene. Avropsmekanismen var direkte avrop med fordeling for en av disse rammeavtalene. For de øvrige fire var avropsmekanismen minikonkurranse over gitte terskelverdier. Der minikonkurranse skulle brukes, fremgikk det av konkurransegrunnlaget hvilke tildelingskriterier som kunne eller skulle benyttes, for eksempel oppdragsforståelse, fremdrift/ferdigstilling og timeestimat.

For de fem rammeavtalene som var inngått med en leverandør, var kontraktene løpende, evt. i kombinasjon med bestilling av enkeltoppdrag, eller det ble gjort avrop ved direkte bestilling per brev til valgt leverandør.

Kommunerevisjonen har foretatt en kontroll av avropene der det var inngått rammeavtaler med flere leverandører. For anskaffelsene der avropsmekanismen var minikonkurranse over terskelverdi, ble det i stikkprøver ikke avdekket avvik fra kravene til bruk av minikonkurranse, dvs. at terskelverdi på estimert verdi ikke var overskredet

ved direkte bestilling. Kommunerevisjonen har ikke ettergått om faktisk forbruk på det enkelte avrop hadde oversteget terskelverdiene i større eller mindre grad. Dette skyldes at etaten i sin praksis ikke hadde lagt til rette for slik kontroll, for eksempel ved å knytte fakturaer til enkeltavrop, jf. kapittel 2.

Når det gjaldt krav til fordeling mellom valgte leverandører, varierte det om etaten hadde oversikt over om fordelingen var i tråd med fordelingsmekanismen i kontrakten. For en anskaffelse ble en slik oversikt fremlagt. For øvrige anskaffelser kunne slike oversikter ikke fremlegges, men det ble oppgitt at innkjøperne fulgte med. Det ble påpekt at dette var en sårbar ordning.

For avtalene der det kun var én leverandør, har Kommunerevisjonen gjennomgått mottatte enkeltbestillinger. Det er ikke avdekket avvik knyttet til disse opp mot kontraktens bestillingsbestemmelser.

3.2.2 Undervisningsbygg Oslo KF

Av de ti undersøkte kontraktene var det inngått parallelle rammeavtaler (avtaler med flere leverandører) i seks av tilfellene. Avropsmekanismene i konkurransegrunnlaget i disse rammeavtalene varierte.

For en av rammeavtalene kunne oppdragsgiver tildele valgfri leverandør oppdraget for avrop med estimert verdi under 200 000 kroner. Oppdragsgiver skulle tilstrebe en jevn fordeling av disse oppdragene. Alle oppdrag med estimert totalkostnad over 200 000 kroner og inntil 10 000 000 kroner skulle tildeles etter rekkefølge. For oppdrag med en estimert totalkostnad over 10 000 000 kroner skulle det gjennomføres minikonkurranser.

For en annen rammeavtale var utgangspunktet at oppdrag under 750 000 kroner ble tildelt den leverandøren som hadde den aktuelle skolen/forvaltningsenheten i sin portefølje. Oppdrag med en antatt verdi over 750 000 kroner kunne oppdragsgiver velge å tildele ved minikonkurranse.

For en tredje rammeavtale skulle oppdrag under 1 500 000 kroner tildeles i rekkefølge. For oppdrag over 1 500 000 kroner skulle oppdragsgiver arrangere minikonkurranse blant leverandørene.

For en annen rammeavtale skulle avrop som utgangspunkt bli tildelt i rekkefølge. I de tilfeller hvor en leverandør åpenbart hadde bedre forutsetninger til å gjennomføre oppdraget enn en annen leverandør, hadde oppdragsgiver rett til å foreta et særskilt avrop. Dette gjaldt imidlertid ikke for oppdrag over 2 000 000 kroner eks. mva. Oppdragsgiver kunne arrangere minikonkurranse blant de allerede valgte leverandørene uavhengig av beløp der dette fremsto hensiktsmessig.

Der minikonkurranse skulle brukes, fremgikk det av konkurransegrunnlaget hvilke tildelingskriterier som kunne eller skulle benyttes, for eksempel kompetanse, kapasitet, oppgaveforståelse, pris og løsningsforslag.

Når det gjaldt de fire rammeavtalene som var inngått med en leverandør, omfattet kontraktene både løpende oppdrag og oppdrag basert på konkrete avrop (bestillinger).

Kommunerevisjonen har kontrollert mottatte avrop for de parallelle rammeavtalene der avropsmekanismen var minikonkurranse. I begge tilfellene var minikonkurranse obligatorisk over en viss terskelverdi. Det ble ikke avdekket avvik fra krav til bruk av minikonkurranse.

Kommunerevisjonen har ikke ettergått om faktisk forbruk på det enkelte avrop hadde oversteget terskelverdiene i større eller mindre grad, ref. begrunnelse ovenfor.

Når det gjaldt oversikt over fordeling, hadde etaten etablert et system for fordeling. Rekkefølgen ble automatisk generert i systemet slik at de som sto øverst på listen, ble tildelt oppdrag og deretter plassert nederst. Kommunerevisjonen har gjennomgått utskrifter fra systemet som bekrefter dette.

For to av de parallelle rammeavtalene skulle oppdrag tildeles etter en geografisk fordeling. Leverandør ble tildelt automatisk gjennom systemet Faciliate. Dette var ifølge foretaket et i utgangspunktet låst system, slik at rett leverandør ble valgt automatisk. Kommunerevisjonen har fått forelagt et eksempel på oversikt som viser systemet for og faktisk fordeling ved geografisk tildeling av kontrakter, som bekreftet foretakets beskrivelse.

Stikkprøvekontroller av avrop foretatt i kontrakter med kun én leverandør har ikke avdekket avvik opp mot kontraktens bestillingsbestemmelser.

3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Undersøkelsen har ikke avdekket avvik fra anskaffelsesregelverket når det gjelder avropsbestemmelser og praktiseringen av disse.

Det var en svakhet at Eiendoms- og byfornyelsesetaten ikke alltid hadde oversikt over fordelingen av oppdrag, der det var fastsatt en fordelingsnøkkel mellom leverandørene i konkurransegrunnlag og kontrakt. At slike oversikter ikke foreligger kan gi økt risiko for at brudd på regelverket ikke fanges opp i tide ved bruk av denne type avropsmekanismer.

4. Bruk av rammeavtalene – lojalitet

I dette kapitlet ser vi på om avtalene er blitt brukt for tjenester som er regulert i avtalen, og om tjenester som naturlig hører inn under rammeavtalene, er blitt anskaffet fra andre enn de leverandørene virksomhetene hadde inngått avtale med.

4.1 Revisjonskriterier

Kommunerevisjonen har lagt følgende kriterium til grunn:

- Rammeavtaler skal benyttes for anskaffelser av ytelser i tråd med den aktuelle rammeavtalen.

Det forutsettes at det normalt er forpliktende å bruke rammeavtalen.

4.2 Faktabeskrivelse

4.2.1 Eiendoms- og byfornyelsesetaten

De ti gjennomgåtte kontraktene anga i all hovedsak hvilke tjenester som var omfattet av rammeavtalene. Noen kontrakter påpekte at avtalene ga oppdragsgiver rett, men ikke plikt til å kjøpe tjenester. Ingen av kontraktene for de rammeavtalene som Kommunerevisjonen har undersøkt, inneholdt eksplisitte formuleringer om at det ikke var tillatt for oppdragsgiver å kjøpe tjenestene fra andre leverandører. For to rammeavtaler var det presisert unntak fra hva som var omfattet, og for én avtale hvilke typer juridiske områder som var omfattet.

Kommunerevisjonen har foretatt en stikkprøvekontroll av foretakets regnskapsdata for å se om det var mulig å avdekke om det var gjort kjøp av tilsvarende tjenester fra andre leverandører enn dem som var omfattet av de enkelte rammeavtalene. Videre undersøkte vi hvilke varekategorier som var kjøpt fra rammeavtaleleverandørene. Vi valgte rammeavtaler som hadde vært virksomme i lengre deler av undersøkelsesperioden, og som det var mulig å gjøre en nærmere analyse av ut fra næringskode mv. Basert på disse kriteriene så vi nærmere på kjøp fra rammeavtalen for arkitekt-, landskapsarkitekt- og byplanfaglige tjenester og rammeavtalen for vaktmestertjenester.

Datagrunnlaget for Kommunerevisjonens analyser var dels uttrekk av etatens regnskapsdata direkte fra regnskapssystemet, dels uttrekk fra Utviklings- og kompetanseetatens analyseverktøy KMD Innkjøpsanalyse. Uttrekket omfattet regnskapsdata for Eiendoms- og byfornyelsesetatens kjøp i perioden 2016–2020. I tillegg til regnskapsdata inneholdt datasettet fra KMD informasjon om blant annet bransje og varekategori for de enkelte kjøpene.¹ Tilsvarende datauttrekk ble benyttet til analyse av Undervisningsbyggs praksis, se nærmere om dette nedenfor.

Når det gjaldt arkitekttjenester, omfattet den undersøkte rammeavtalen arkitekt-, landskapsarkitekt- og byplanfaglige tjenester med tilstøtende fagområder. Det var i kontrakten presisert at følgende oppdrag kunne unntas fra rammeavtalen:

¹ Bransjekategori basert på EUs næringsstandard NACE. Varekategori basert på UNSPC (United Nations Standard Products and Services Code), som er et internasjonalt klassifiseringssystem for produkter og tjenester opprettet av FN.

- mindre revisjoner av tidligere påbegynte og/eller ferdigstilte oppdrag hvor politiske eller reelle hensyn tilsa et behov for justeringer, forutsatt at direktekjøpet samtidig også kunne hjemles i tidligere inngått avtale og/eller unntaksbestemmelser i lov og forskrift om offentlige anskaffelser
- oppdrag med en antatt verdi som oversteg anskaffelsesregelverkets til enhver tid gjeldende EØS-terskelverdi (FOA Del III)

Stikkprøvene viste at etaten hadde kjøpt tjenester som var kategorisert som «arkitekttjenester», for cirka 7,8 millioner kroner fra andre leverandører enn leverandørene det var inngått rammeavtale om arkitekttjenester med. Kjøp fra tre av disse leverandørene lå på til sammen cirka 5,6 millioner kroner.

Videre hadde Eiendoms- og byfornyelsesetaten kjøpt tjenester som i KMD Innkjøpsanalyse ikke var kategorisert som «arkitekttjenester» fra de valgte leverandørene, i all hovedsak tjenester kategorisert som «byggteknikk ingeniørarbeider» fra to av leverandørene til en verdi av cirka 3,9 millioner kroner.

Kommunerevisjonen gikk gjennom informasjonen med representanter for Eiendoms- og byfornyelsesetaten. De oppga at flere av de konkrete kjøpene fra andre leverandører som var knyttet til andre rammeavtaler enn den aktuelle arkitektavtalen, var kjøp utenfor rammeavtalen fordi rammeavtalen åpnet for dette ved større anskaffelser eller måtte skyldes feilføringer. Når det gjaldt kjøpene av andre typer tjenester fra de valgte leverandørene, oppga etaten at dette skyldtes at de nevnte leverandørene også leverte andre tjenester til etaten på andre avtaler. Flere av kjøpene fra en leverandør gjaldt rammeavtale for teknisk rådgivning. Etaten har videre opplyst om to enkeltstående kjøp fra en annen leverandør, som ble gjennomført med konkurranse, og som ikke gjaldt tjenester omfattet av rammeavtalen for arkitekttjenester.

Kommunerevisjonen har også undersøkt kontrakten for vaktmestertjenester. Kontrollen viste at etaten hadde gjort kjøp av tilsvarende tjenester som var omfattet av rammeavtalen, med andre leverandører. Kjøp av tilsvarende tjenester fra andre var totalt på cirka 1,1 millioner kroner. Over 90 prosent av dette beløpet var knyttet til kjøp fra et firma som etaten hadde inngått en egen avtale med for gressklipping på ubebygde arealer (tomter). Ifølge etaten falt kjøpene utenfor den undersøkte rammeavtalen.

Eiendoms- og byfornyelsesetaten har opplyst at fakturaer skulle knyttes til den enkelte rammeavtale i regnskapssystemet. Dette fulgte også av etatens rutiner, se nærmere om dette i kapittel 5. Etaten hadde benyttet et felt (dimensjon 6) i regnskapssystemet til å knytte transaksjoner til rammeavtaler. Kommunerevisjonens analyse av disse transaksjonene sett opp mot øvrige kjøp fra leverandøren i avtaleperioden, ga ikke indikasjoner på at etaten hadde vist til rammeavtalene ved kjøp av tjenester som ikke var omfattet av de aktuelle avtalene. Det ble derfor ikke gjort nærmere analyser av dette.

4.2.2 Undervisningsbygg Oslo KF

Kontraktene anga i all hovedsak hvilke tjenester som var omfattet av rammeavtalene. For enkelte anskaffelser var det påpekt at visse typer anskaffelser ikke var omfattet: For rammeavtalen for prosjektledelse var det for eksempel presisert at kontrakten ikke omfattet «byggeledelse eller prosjekteringsoppdrag», og for anskaffelsen av grunnarbeider fremgikk det at rammeavtalen «som hovedregel» ikke omfattet grunnarbeider i forbindelse med prosjekter hvor grunnarbeider inngikk som en del av et

større delrehabiliterings- eller totalprosjekt. For enkelte anskaffelser forbeholdt Undervisningsbygg seg også retten til å gå ut i åpen anbudskonkurranse for tiltak over en viss sum eller dersom et enkeltoppdrag eller oppdragsmengden per år ble av et slikt omfang at valgte leverandør ikke kunne tilby ønsket kapasitet.

Kommunerevisjonen foretok en stikkprøvekontroll av etatens regnskapsdata for to av rammeavtalene for å se om det var mulig å avdekke om det var gjort kjøp av tilsvarende tjenester fra andre leverandører enn dem som var omfattet av avtalene. Videre undersøkte vi hvilke varekategorier som var kjøpt fra rammeavtaleleverandørene.

Rammeavtale for arkitekttjenester omfattet «arkitekttjenester, interiørarkitekttjenester, prosjekteringsgruppeledelse og tilgrensende oppgaver». Undervisningsbygg hadde forbeholdt seg retten til å unnta følgende prosjekter:

- Prosjekter som var besluttet å gjennomføres som en totalentreprise med løsningsforslag, samspillskontrakt / kontrakt med partnering eller tilsvarende.
- Prosjekter som var besluttet å gjennomføres som en OPS-kontrakt.
- Prosjekter med en kostnadsramme (P50 – grunnkalkyle, administrasjon, byggelånsrente og forventede tillegg) over 250 millioner kroner eks. mva.

Dersom oppdragsmengden per år ble av et slikt omfang at de valgte firmaene ikke kunne tilby ønskete tjenester, ville oppdraget bli lyst ut i henhold til anskaffelsesregelverket.

Analysen av regnskapsdata viste at Undervisningsbygg i avtaleperioden hadde kjøpt tjenester som var kategorisert som arkitekttjenester, for cirka 237 millioner kroner fra andre leverandører enn avtaleleverandørene.

Informanter hos foretaket har opplyst at kjøpene som fremkom i Kommunerevisjonens oversikt fra andre leverandører av de samme tjenestene i perioden, i stor grad kunne forklares med kjøp av spesialkompetanse eller tilgrensende tjeneste som ikke var dekket av rammeavtalene. Flere leverandører hadde også rammeavtaler på andre områder. Videre var det slik at enkelte store poster var egne prosjekter som gikk utenfor rammeavtalen. Enkelte av leverandørene som kom opp i denne analysen, var underrådgivere til arkitektene det var inngått avtale med, og noen poster fremsto som feilføringer i regnskapssystemet.

I tillegg til «arkitektarbeider» hadde Undervisningsbygg kjøpt tjenester som var kategorisert som «byggteknikk ingeniørarbeider», fra avtaleleverandørene for cirka 100 millioner kroner og enkelte mindre kjøp av andre tjenester (byggnings-, konstruksjons- og vedlikeholdstjenester og dataprogrammerere). En av disse leverandørene hadde i tillegg til rammeavtale for arkitekttjenester, også rammeavtale for tekniske rådgivere løpende fra 2017 til 2021. De hadde også tilsvarende avtale fra 2013 til 2017. Tjenester kjøpt på disse avtalene var ikke arkitekttjenester. Videre omfattet eksisterende rammeavtale med en annen leverandør, i tillegg til arkitekttjenester, også prosjekteringsgruppeledelse og «tilgrensende oppgaver». Disse tjenestene falt utenfor typiske arkitektarbeider. Denne leverandøren hadde tilsvarende avtale fra 2013 til 2017, med samme oppgaver, og dermed med samme mulighet for kjøp av andre tjenester enn typiske arkitektarbeider. Foretaket påpekte også at det kunne dreie seg om feilkategorisering av type tjenester. Spørsmålet var hva som var omfattet av begrepet «arkitektarbeider» og begrepet «byggteknikk ingeniørarbeid».

Når det gjaldt rammeavtalen for flyttetjenester, hadde Undervisningsbygg som nevnt i kapittel 3 inngått rammeavtale med en leverandør. For denne rammeavtalen hadde foretaket ifølge Kommunerevisjonens analyser kjøpt tjenester som i KMD Innkjøpsanalyse var kategorisert som flyttetransporttjenester, fra andre enn rammeavtaleleverandøren for cirka 1,6 millioner kroner. For leverandøren det var kjøpt mest fra, utgjorde dette snau 1,3 millioner kroner. Undervisningsbygg har opplyst at denne posten knyttet seg til en egen avtale som var gjort på rammeavtalen for prosjektledelse. Øvrige poster ble oppgitt å i stor grad være feilkategorisert, og at det ikke gjaldt flyttetjenester som var omfattet av rammeavtalen.

4.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Begge virksomhetene hadde benyttet seg av de inngåtte rammeavtalene. Stikkprøver viste at det ble kjøpt tjenester kategorisert på samme måte som de som var omfattet av rammeavtalene, også fra andre leverandører, og at det ble kjøpt andre tjenester som ikke var omfattet av de kontrollerte rammeavtalene, fra rammeavtaleleverandørene. Kommunerevisjonen merker seg virksomhetenes forklaring. Som det fremgår av kapittel 2, kunne det være vanskelig, både for virksomhetene og for Kommunerevisjonen, effektivt å kontrollere om de nevnte kjøpene innebar slike brudd på forutsetningene for rammeavtalene. Dette gir risiko for at manglende lojalitet til avtalene ikke har blitt avdekket og tiltak iverksatt.

5. Etterlevelse av kontraktens volumbestemmelser og varighet

I dette kapitlet ser vi på om virksomhetene hadde kjøpt tjenester fra leverandørene utover estimert volum og varighet på kontraktene.

5.1 Revisjonskriterier

Kommunerevisjonen har lagt følgende kriterier til grunn:

- Det oppgitte volum definerer rammeavtalens maksimale omfang. Avrop utover fastsatt volum kan ikke utgjøre en vesentlig endring av kontrakten.
- Rammeavtalen skal ikke brukes etter at avtaleperioden er utløpt.

5.2 Faktabeskrivelse

5.2.1 Eiendoms- og byfornyelsesetaten

Som nevnt brukte etaten et eget felt i regnskapssystemet (dimensjon 6) for å knytte fakturaer til den enkelte rammeavtale.

I tabell 3 fremgår etatens estimerte verdi for avtalen (midtre kolonne) og utgifter som er regnskapsført med henvisning til avtalene (høyre kolonne).

Tabell 3 Eiendoms- og byfornyelsesetaten – rammeavtaler med regnskapsførte utgifter

Rammeavtale	Estimert verdi i kroner (ekskl. mva.)	Utgifter regnskapsført med henvisning til rammeavtale
1. Arkitekt- og byutviklingstjenester	12 000 000	4 678 169
2. Taksering, verdivurdering og rådgivning	6 000 000	3 968 100 *
3. Drifts- og vaktmestertjenester	8 400 000	13 472 053 **
4. Kostnadsberegninger og usikkerhetsanalyse	8 000 000	5 943 210
5. Rørleggertjenester	5 000 000	4 065 605
6. Advokattjenester	3 000 000 ***	476 813 ****
7. Klipping og bortkjøring av gress	1 100 000	623 314
8. Brannverntjenester	2 000 000	2 160 791
9. Forurensningsfaglig og miljøteknisk kompetanse	8 000 000	6 110 683
10. Gravetjenester	7 000 000	4 856 711

Note: Kilde til regnskapsførte utgifter er uttrekk fra regnskapssystemet Unit 4. Avtalenes estimerte verdi er hentet fra kontraktsdokumentasjon.

*Utgifter for cirka 11 millioner kroner regnskapsført med henvisning til rammeavtale «R00035 - Taksering, verdivurdering og rådgivende ingeniørtjenester» i perioden 2016–2020. I tabellen er det ikke tatt med utgifter regnskapsført før 1. mars 2019 – starten på nåværende avtaleperiode.

**Avtaleperioden var frem til 2020. Tallet omfatter cirka 2,5 millioner kroner regnskapsført i 2020.

*** Omfatter ikke opsjon 1+ 1 år.

****Omfatter «R00001 - Advokat rådgivning ved kjøp» og «R00059 - Juridisk rådgivning ang kjøp av eiendom og mva-kompensasjon» med henholdsvis 351 366 kroner og 125 447 kroner.

Det fremgår av tabellen at det for to av avtalene er utgiftsført høyere beløp enn avtalenes estimerte totalverdi. Dette gjelder avtalene om vaktmestertjenester og

brannverntjenester. For førstnevnte avtale hadde faktisk forbruk på avtalen økt med over femti prosent.

Kommunerevisjonen har – for to av rammeavtalene – sammen med innkjøpere i etaten sammenlignet utgiftene til alle kjøpene fra avtaleleverandørene, opp mot kjøp som etaten hadde påført henvisning til rammeavtalen i feltet dimensjon 6 i regnskapssystemet. Dette ble gjort ved at Kommunerevisjonen beregnet summen av utgifter for etatens kjøp fra avtaleleverandørene i avtaleperioden ved hjelp av regnskapsdata hentet fra IT-systemet KMD Innkjøpsanalyse. Siden analysene av alle kjøpene også kunne omfatte kjøp som ikke var omfattet av rammeavtalen, var det naturlig at summene ikke var like.

Ifølge Kommunerevisjonens beregninger hadde etaten totalt kjøpt tjenester av avtaleleverandørene i perioden for cirka 9 millioner kroner. Etaten hadde vist til rammeavtalen i regnskapssystemet for kjøp for cirka 4,7 millioner kroner (jf. tabellen ovenfor). Kategoriansvarlige innkjøpere vi snakket med i etaten, påpekte at henvisningen til rammeavtalene i feltet dimensjon 6 i økonomi- og regnskapssystemet er et manuelt system, og at det kunne skje feil, og at en analyse med bruk av dimensjon 6 ikke nødvendigvis ga et korrekt bilde av faktisk forbruk. Ifølge innkjøperne ga Kommunerevisjonens analyse av alle kjøpene et riktigere bilde for rammeavtalen for arkitekttjenester enn etatens egen oversikt.

Når det gjaldt varighet på kontrakt, ble også dette fulgt opp av de kategoriansvarlige innkjøperne. Kommunerevisjonen har foretatt kontroller av avrop på to kontrakter som var løpt ut. Det ble ikke avdekket avvik.

For avtalen om forurensningsfaglig og miljøteknisk kompetanse avdekket stikkprøver av avrop at avtalen var forlenget utover den avtalte fireårsperioden som gikk ut i 2019. Forlengelsen ble opplyst å være gjort fordi prosess med ny rammeavtale var forsinket. En kontroll av fakturaer i 2020 viste at etaten ikke hadde benyttet dimensjon 6 i økonomi- og regnskapssystemet til å knytte disse til rammeavtalen. Av denne grunn og fordi etaten også kjøper andre tjenester fra disse leverandørene, var det vanskelig for Kommunerevisjonen å kontrollere omfanget av kjøp på rammeavtalen i 2020.

Også for rammeavtalen for vaktmestertjenester var det gjort forlengelser. Etaten kunne ikke fremlegge dokumentasjon på utløsning av opsjon nr. 2. Ifølge etaten var det et skifte i ansvarlig for denne avtalen da opsjonen skulle utløses. Etaten antok at dette hadde falt mellom to stoler i en overgangsfase. Avtalen (inkl. opsjoner) utløp i januar 2020, men ble forlenget ut april 2020. Oppdraget, som besto i både faste arbeider og små enkeltbestillinger ad hoc, fortsatte ifølge etaten som vanlig ut april. Det var i 2020 påløpt kostnader på cirka 2,5 millioner kroner.

5.2.2 Undervisningsbygg Oslo KF

I tabell 4 fremgår etatens estimerte verdi for de utvalgte rammeavtalene. Foretaket hadde ikke benyttet feltet dimensjon 6 i regnskapssystemet til å dokumentere hvilke fakturaer som gjaldt avrop på rammeavtalene. Kommunerevisjonen har dermed ikke kunnet hente ut regnskapsførte utgifter per rammeavtale slik som for Eiendoms- og byfornyelsesetaten.

Tabell 4 Undervisningsbygg Oslo KF – rammeavtaler estimert verdi

Rammeavtale	Estimert verdi i kroner (ekskl. mva.)
1. Arkitekttjenester, interiørarkitekttjenester, prosjekteringsgruppeledelse og tilgrensende oppgaver mv.	100 000 000
2. Elektroarbeider	150 000 000
3. Årlig hovedettersyn lekeplasser	2 000 000
4. Prosjektledertjenester	150 000 000
5. Grunnarbeider	50 000 000
6. Byggeledelse og koordinator for utførelse (KU)	250 000 000
7. Flyttetjenester	20 000 000–40 000 000
8. Funksjonsettersyn av lekeplasser	2 400 000–3 000 000
9. Service og vedlikehold av heiser	17 000 000
10. Vedlikehold lekeplasser	6 000 000–7 000 000

Kilde: kontraktsdokumentasjon

Undervisningsbygg har oversendt en oversikt over blant annet påløpte kostnader for de ulike rammeavtalene. Denne var utarbeidet av foretaket som grunnlag for eventuell videreføring av avtaler inn mot Oslobygg KF. Dette dokumentet viser at foretaket ikke hadde tall for alle avtalene.

For kontrakten for grunnarbeider indikerte Undervisningsbyggs egen oversikt at faktisk forbruk på avtalen var på over 90 millioner kroner. Estimert verdi var på 50 millioner kroner. Bakgrunnen for dette avviket var ifølge informanter i foretaket blant annet at analysene ikke var tilstrekkelig presise fordi de var knyttet til organisasjonsnummer og ikke til den enkelte rammeavtale. En av de aktuelle leverandørene var ifølge foretaket inne på prosjekter også på andre områder enn rammeavtaleområdet.

Kommunerevisjonen har også gjort analyser av kjøp på rammeavtalen for arkitekttjenester. Denne analysen tydet på et omfang av kjøp i avtaleperioden på cirka 222 millioner kroner. Estimert verdi på rammeavtalen var på 100 millioner kroner. Den beregnede summen omfatter kjøp av tjenester (fra avtaleleverandørene og innen avtaleperioden) som i KMD Innkjøpsanalyse var kategorisert som «arkitektarbeider». Kommunerevisjonen understreker at denne summen er beheftet med usikkerhet ved at den kan omfatte kjøp som ikke er omfattet av den aktuelle rammeavtalen. Undervisningsbygg hadde, som vist til over, ikke selv en egen oversikt for denne avtalen.

Kommunerevisjonen ba om alle avrop og har gjennomgått mottatte avrop med tanke på kontroll av om gyldig avtale forelå for gjennomførte avrop, herunder at opsjoner var utløst. Kontrollen avdekket at opsjoner forelå når avrop ble gjort, men også at Undervisningsbygg hadde forlenget en rammeavtale utover opsjonsperioden. For heisavtalen har Undervisningsbygg opplyst at det som følge av sammenslåingen av eiendomsforetakene i Oslo kommune ble besluttet at Omsorgsbygg, Undervisningsbygg og Kultur- og idrettsbygg sammen skulle inngå en ny rammeavtale for service og vedlikehold av heis, som kunne medtas inn i det nye foretaket, Oslobygg. Omsorgsbygg, som var det foretaket med mest kompetanse på heis, ledet anskaffelsen. Planen var at ny avtale skulle inngås senest 31. desember 2020. Anskaffelsesprosessen hadde som følge av en rekke forhold blitt vesentlig forsinket. Ettersom foretaket var avhengig av å ha en løpende avtale, særlig når det gjelder utrykning ved heisstans, ble det besluttet å forlenge eksisterende avtaler i to omganger på til sammen fem måneder. For

rammeavtalen for heis var det i forlengelsesperioden påløpt kostnader for cirka 2,2 millioner kroner.

5.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Eiendoms- og byfornyelsesetaten hadde utgiftsført et beløp på en rammeavtale som oversteg estimert verdi med mer enn femti prosent. Dersom dette er en korrekt føring, anser Kommunerevisjonen at dette kan innebære en vesentlig endring av opprinnelig kontrakt, og dermed i strid med anskaffelsesregelverket.

Som omtalt i kapittel 2 hadde Undervisningsbygg ikke egne oversikter over påløpte kostnader for den enkelte rammeavtale. De tallene Undervisningsbygg hadde, viste at påløpte kostnader for en rammeavtale oversteg estimert verdi med et vesentlig beløp. Kommunerevisjonens kontroller tydet også på dette. Selv om analysene var upresise, er det etter Kommunerevisjonens vurdering indikasjoner som kan tilsa at anskaffelsesregelverket er brutt.

Undersøkelsen viste at gyldig avtale i all hovedsak forelå når avrop ble gjort. Eiendoms- og byfornyelsesetaten kunne ikke dokumentere utløsning av opsjon 2 for kontrakten nevnt ovenfor, der det var utgiftsført et langt større beløp enn rammeavtalens estimerte verdi. Dette er i strid med krav til etterprøvbarhet. Avtalen var også forlenget utover de to opsjonsperiodene som kontraktene åpnet for. Kommunerevisjonen mener kostnadsoverskridelsen gjør at det også kan stilles spørsmål ved om anskaffelsesregelverket åpnet for en slik forlengelse.

Undervisningsbygg hadde forlenget en av de kontrollerte rammeavtalene utover den opprinnelige rammen på fire år. Kommunerevisjonen merker seg foretakets forklaring. Foretaket hadde samtidig ikke oversikt over påløpte kostnader på rammeavtalen. Dette er etter Kommunerevisjonens vurdering uheldig og kan bidra til risiko for manglende etterlevelse av regelverket.

6. Kommunerevisjonens konklusjon og anbefalinger

6.1 Konklusjon

Problemstillingen i forvaltningsrevisjonen har vært om avrop på rammeavtaler var i henhold til regelverket for offentlige anskaffelser og vilkårene i rammeavtalene.

Forvaltningsrevisjonen viser at de undersøkte avropene på rammeavtalene i stor grad skjedde i overensstemmelse med anskaffelsesregelverket og kontraktens avropsbestemmelser. Både Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Undervisningsbygg hadde etablert rutiner for internkontroll på området, men det ble avdekket mangler og svakheter ved begge virksomhetenes internkontroll.

Kommunerevisjonen har lagt til grunn at virksomhetene burde ha systemer som sikrer at varer og tjenester som er omfattet av rammeavtalene, ikke kjøpes fra andre leverandører, og at avtalene ikke benyttes til å anskaffe andre varer og tjenester enn de som er omfattet av avtalen. Det var vanskelig, både for virksomhetene og for Kommunerevisjonen, effektivt å kontrollere at avtalene ble brukt som forutsatt. Dette ga risiko for manglende lojalitet til avtalene og for at avvik ikke ble avdekket og tiltak iverksatt.

Stikkprøvekontroller av fakturaer avdekket at fakturerte priser ikke alltid var i overensstemmelse med avtalene, uten at det fremgikk at prisene var vurdert i fakturakontrollen. Virksomhetene hadde videre ikke alltid dokumentert i regnskapssystemet at kontrollene av varemottak var gjort.

Eiendoms- og byfornyelsesetaten hadde etablert et system for å følge med på og kontrollere faktisk forbruk på rammeavtalen, men det var et manuelt system med risiko for feil, og kontrollene ble ikke alltid dokumentert. For en av de undersøkte rammeavtalene var det økning i kostnader på over femti prosent i forhold til estimert verdi. Dersom dette er en korrekt føring anser Kommunerevisjonen at dette kan innebære en vesentlig endring av opprinnelig kontrakt, og dermed være i strid med anskaffelsesregelverket.

Undervisningsbygg hadde ikke etablert kontrollrutiner for å følge med på rammeavtalenes volumbestemmelser. De tallene Undervisningsbygg hadde, viste at påløpte kostnader for en rammeavtale oversteg estimert verdi med et vesentlig beløp. Kommunerevisjonens kontroller tydet også på dette. Selv om analysene var upresise, er det etter Kommunerevisjonens vurdering indikasjoner som kan tilsi at anskaffelsesregelverket er brutt.

6.2 Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Undervisningsbygg Oslo KF

- å iverksette tiltak for å sikre at rammeavtalene benyttes som forutsatt og i tråd med regelverket, herunder tiltak for
 - å sikre at faktisk forbruk på rammeavtalene ikke vesentlig overstiger estimert verdi, og
 - å sikre etterprøvbarehet i avropsprosessene.

Kommunerevisjonen anbefaler byråden for byutvikling å vurdere tiltak for å sikre at rapportens konklusjoner og anbefalinger følges opp av Eiendoms- og byfornyelsesetaten.

Undervisningsbygg Oslo KF vil fra 1. september 2021 inngå i det nye Oslobygg KF. Kommunerevisjonen anbefaler at byråden for næring og eierskap vurderer tiltak for å sikre at rapportens konklusjoner og anbefalinger også følges opp av Oslobygg KF.

7. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse

Kommunerevisjonen sendte 4 mai 2021 rapport til uttalelse til byråden for byutvikling og byråden for næring og eierskap, samt de reviderte virksomhetene. Oslobygg KF ble også tilsendt rapporten til orientering med mulighet til uttalelse. I det følgende oppsummerer Kommunerevisjonen vesentlige momenter i uttalelsene fra byråden for byutvikling og byråden for næring og eierskap, samt de reviderte virksomhetene, og vurderer disse

Uttalelsene er i sin helhet lagt ved i vedlegg 3-6.

7.1 Byråden for byutvikling

7.1.1 Byrådets uttalelse

Byråden anser forvaltningsrevisjonen som et nyttig og lærerikt redskap ved at saksgang, rutiner og praksis blir sett på utenfra. Byråden har ingen innvendinger til undersøkelsens metode, kilder, data eller revisjonskriterier.

Byråden merker seg at Eiendoms- og byfornyelsesetaten mener at rapportens konklusjoner og anbefalinger vil bidra til ytterligere fokus på anskaffelsesregelverket, konkrete rapporteringskrav og videreføring av digitaliseringsarbeidet i etaten og at etaten vil vurdere og har iverksatt relevante tiltak. Når det gjelder tidsperspektiv for gjennomføring av tiltak, viser byråden til etatens tilbakemelding hvor det fremgår at enkelte tiltak er iverksatt og/eller er pågående.

7.1.2 Kommunerevisjonens vurdering

Byråden varslar ikke konkrete tiltak knyttet til Kommunerevisjonens anbefaling om å vurdere tiltak for å sikre at Eiendoms- og byfornyelsesetaten følger opp rapportens konklusjon og anbefalinger. Byråden viser imidlertid til etatens tiltak og gjennomføringsfrister. Kommunerevisjonen legger til grunn at det i dette også ligger at byråden vil følge opp rapportens konklusjoner og anbefalinger i styringsdialogen med etaten.

For øvrig har Kommunerevisjonen ingen kommentarer til byrådets uttalelse.

7.2 Byråden for næring og eierskap

7.2.1 Byrådets/Byrådsavdelingens uttalelse

Byråden for næring og eierskap opplever rapporten som nyttig. Byråden er tilfreds med at Kommunerevisjonen mener at Undervisningsbygg i stor grad etterlever anskaffelsesregelverket og de ulike kontraktens avropsbestemmelser, men merker seg også at det er svakheter ved foretakets internkontroll. Byråden har ingen innvendinger til undersøkelsens metode eller revisjonskriterier.

Når det gjelder tiltak, viser byråden til Undervisningsbyggs tilsvar til rapporten og varslede tiltak knyttet til volumestimer og større etterprøvbarehet i avropsprosessene. Byråden forventer at det er kontinuitet i internkontrollen i faseovergangen hvor Undervisningsbyggs virksomhet inngår i Oslobygg, og at Oslobygg etablerer systemer som ivaretar en sikker forvaltning av rammeavtalene.

7.2.2 Kommunerevisjonens vurdering

Byråden varsler ikke konkrete tiltak knyttet til Kommunerevisjonens anbefaling om å vurdere tiltak for å sikre at Oslobygg KF følger opp rapportens konklusjon og anbefalinger. Byråden viser til Undervisningsbyggs varslede tiltak og forutsetter kontinuitet i internkontroll når foretaket inkorporeres i Oslobygg. Kommunerevisjonen legger til grunn at det i dette også ligger at byråden vil følge opp rapportens konklusjoner og anbefalinger i styringsdialogen med Oslobygg.

For øvrig har Kommunerevisjonen ingen kommentarer til byrådets uttalelse.

7.3 Eiendoms- og byfornyelsesetaten

7.3.1 Etatens uttalelse

Etaten oppgir at den oppfatter rapporten er grundig og gjennomarbeidet. Når det gjelder tiltak, opplyser etaten at den i forkant av og i løpet av revisjonen har foretatt en gjennomgang av kvalitetssikring av anskaffelsesprosessen og undersøker ulike systemløsninger og integrasjonsmuligheter for å kunne arbeide videre med fulldigitalisering av etatens anskaffelser. I tillegg vurderer etaten å ta i bruk elektronisk bestillingssystem og system for kontraktsoppfølging. Dette vil kunne sikre etterprøvbarehet, gi bedre kontroll på og dokumentasjon av kontraktsomfanget bruk og lojalitet, samt etterlevelse med hensyn til volum og varighet. Det er også utarbeidet og tatt i bruk en egen mal for oppfølging av forbruk på rammeavtalene.

Når det gjelder undersøkelsens metode, påpeker Eiendoms- og byfornyelsesetaten at etaten har opplevd bestillinger av dokumentasjon fra Kommunerevisjonen som generell. Dette har medført oversendelse av store mengder dokumentasjon og etaten viser til at det har vært feil i faktafremstillingen. Disse er blitt hensyntatt.

For øvrig har etaten ingen kommentarer til rapporten

7.3.2 Kommunerevisjonens vurdering

Etaten varsler etter Kommunerevisjonens vurdering relevante tiltak.

Når det gjelder etatens innspill knyttet til innhenting av dokumentasjon og feil i faktafremstillingen, er Kommunerevisjonen enig i at omfanget av innhentet dokumentasjon har vært omfattende. Det var enkelte feil i Kommunerevisjonens utkast til faktafremstilling. Rutinen med å sende faktabeskrivelse til virksomhetene før rapporten sendes til uttalelse har nettopp som formål å fange opp slike feil.

For øvrig har Kommunerevisjonen ingen kommentarer til etatens uttalelse.

7.4 Undervisningsbygg Oslo KF

7.4.1 Foretakets uttalelse

Etter at rapporten hadde blitt sent til uttalelse, men før foretaket avga uttalelse til Kommunerevisjonen, tok Undervisningsbygg skriftlig kontakt og påpekte behov for noen presiseringer i faktadelens punkt 2.2.2.

I uttalelse til rapporten påpeker Undervisningsbygg at foretaket oppfatter rapporten som nyttig ettersom den bekrefter Undervisningsbyggs forståelse av situasjonen og

påpeker svakheter som må utbedres. Foretaket påpeker at anskaffelse av rammeavtaler alltid gjennomføres av jurister og at dette minimerer risikoen for brudd på anskaffelsesregelverket når rammeavtaler etableres. I avropsprosessen har Undervisningsbygg søkt en balanse mellom effektivitet og juridisk kvalitetssikring. Foretaket påpeker at automatiserte rekkefølgemekanismer og geografisk låste avrop bidrar til å dempe risikoen for brudd på anskaffelsesregelverket.

Foretaket påpeker at tiltak er igangsatt. I forbindelse med etablering av Oslobygg er det gjort kartleggingsaktiviteter for å minimere risikoen for vesentlig overforbruk i pågående rammeavtaler. I Oslobygg vil det også bli etablert systemer som sikrer bedre kontroll på faktisk forbruk i den enkelte rammeavtale. Foretaket vil ha tiltak knyttet opp mot rammeavtalenes volumestimer og mot en mulig tilrettelegging for systemer som sikrer større etterprøvbarehet i avropsprosessene.

For øvrig har Undervisningsbygg ikke merknader til rapporten.

7.4.2 Kommunerevisjonens vurdering

Etter Kommunerevisjonens vurdering har foretaket varslet relevante tiltak sett i lys av undersøkelsens konklusjoner og anbefalinger. Kommunerevisjonen har for øvrig ingen kommentarer til foretakets uttalelse.

Når det gjelder innspillene til rapportens faktadel er disse blitt innarbeidet og har ikke hatt betydning for Kommunerevisjonens vurderinger, konklusjoner eller anbefalinger.

Referanser

Referanser fra Oslo kommune

Byrådssak 1057/08 *Overordnet rammeverk for god internkontroll i Oslo kommune*

Byrådssak 1070/15 *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune*

Rundskriv 27/2012 *Kontroll av leverte varer og tjenester mot faktura, Agresso dokumentarkiv og registrering av samkjøpsavtaler*

Eksterne referanser

LOV-2016-96-17-73 Anskaffelsesloven

FOR-2016-08-12-974 Anskaffelsesforskriften – FOA

FOR-2016-08-12-976 Konesjonskontraktforskriften

LOV-2018-06-22-83 Kommuneleien

EU-domstolen sak C-2016/17 ATE Markas

KOFA sak 2005/27

Tabelloversikt

Tabell 1 Rammeavtaler Eiendoms- og byfornyelsesetaten.....	10
Tabell 2 Rammeavtaler Undervisningsbygg Oslo KF.....	10
Tabell 3 Eiendoms- og byfornyelsesetaten – rammeavtaler med regnskapsførte utgifter	27
Tabell 4 Undervisningsbygg Oslo KF – rammeavtaler estimert verdi	29

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en betegnelse på de forventninger og krav Kommunerevisjonen legger til grunn for sine vurderinger, det vil si de krav, normer og/eller standarder som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes mot.

Revisjonskriterier skal utledes fra autoritative kilder. I denne undersøkelsen kommer revisjonskriteriene i hovedsak fra lov og forskrift om offentlige anskaffelser og kommunalt regelverk.

Problemstillingen i denne undersøkelsen har vært om avrop på rammeavtaler er i henhold til regelverket for offentlige anskaffelser og vilkårene i rammeavtalene.

Problemstillingen har blitt belyst ved å undersøke følgende:

- Benyttes rammeavtaler når slike foreligger?
- Er avrop foretatt i tråd med regelverket og avtalens vilkår?
- Overholdes rammeavtalen mht. mengde, verdi og varighet?
- Er det utarbeidet tilfredsstillende internkontroll for å sikre etterlevelse av anskaffelsesregelverket ved bruk av rammeavtaler (eks. verdiberegninger, sporbarhet)?
- Er det tilfredsstillende kontroll av fakturering mht. priser i rammeavtalene?

Oppsummering av kriterier:

- Virksomheten skal ha tilfredsstillende rutiner for intern kontroll av etterlevelse av rammeavtalen og tilhørende regelverk i anskaffelsesforskriften.
- Virksomheten bør sikre etterlevelse av rammeavtalen og tilhørende regelverk og føre kontroll
 - med avrop opp mot rammeavtale med henblikk på ytelse og pris for vare eller tjeneste,
 - med avrop opp mot rammeavtale med henblikk på kontraktens volumbestemmelser
 - med dokumentasjon for varemottak eller tjenesteleveranse for å sikre at bestilt vare eller tjeneste er mottatt i henhold til de spesifikasjonene som er bestilt
- Kontrollene bør være etterprøvbare.
- Avrop på rammeavtaler skal skje i henhold til anskaffelsesregelverket og reglene i anskaffelsesdokumentene for rammeavtalen.

For avtaler under EØS-terskelverdi innebærer dette blant annet:

- Rammeavtale tildeles på grunnlag av objektive regler som sikrer likebehandling av leverandørene, jf. anskaffelsesforskriften § 11-1 første ledd. Reglene skal angis i anskaffelsesdokumentene.

For avtaler over EØS-terskelverdi innebærer dette:

- Tildeling av kontrakt på en rammeavtale med én leverandør skal skje på grunnlag av kontraktsvilkårene i rammeavtalen, jf. anskaffelsesforskriften § 26-2.
- Ved parallelle rammeavtaler med faste vilkår skal tildeling normalt skje i henhold til fordelingsnøkkel fastsatt i anskaffelsesdokumentene, jf. anskaffelsesforskriften § 26-2 første ledd.
- Ved parallelle rammeavtaler der ikke alle vilkårene er fastsatt, skal oppdragsgiveren tildele kontrakter under rammeavtalen etter ny

konkurranse mellom leverandørene, jf. anskaffelsesforskriften § 26 annet ledd.

- Rammeavtaler skal benyttes for anskaffelser av ytelser i tråd med den aktuelle rammeavtalen.
- Det oppgitte volum definerer rammeavtalens maksimale omfang. Avrop utover fastsatt volum kan ikke utgjøre en vesentlig endring av kontrakten.
- Rammeavtalen skal ikke brukes etter at avtaleperioden er utløpt.

Utleddning av kriteriene

En rammeavtale er en avtale mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører som har til formål å fastsette kontraktsvilkårene for de kontraktene som skal inngås i løpet av den perioden rammeavtalen varer.

Når rammeavtaler inngås etter kunngjøring og konkurranse i samsvar med anskaffelsesregelverket, kan kontrakter tildeles (gjøre avrop) i samsvar med vilkårene i rammeavtalen, uten ny kunngjøring.

Rammeavtaler kan inngås med en eller flere leverandører. Dersom det inngås rammeavtaler med én leverandør, må alle kontraktsvilkårene være fastsatt for de fremtidige kontraktene i rammeavtalen. Dersom det inngås rammeavtaler med flere leverandører (parallele rammeavtaler), trenger ikke alle kontraktsvilkårene være fastsatt, ref. nærmere om dette nedenfor.

En rammeavtale kan etter anskaffelsesforskriften som hovedregel ikke vare mer enn fire år.

Internkontroll

- Er det utarbeidet tilfredsstillende internkontroll for å sikre etterlevelse av anskaffelsesregelverket ved bruk av rammeavtaler (eks. verdiberegninger, sporbarhet)?
- Er det tilfredsstillende kontroll av fakturering mht. priser i rammeavtalene?

Et aspekt ved oppfølgingen av inngåtte rammeavtaler er å kontrollere at bestilte varer mottas (varemottakskontroll), og at det faktureres i henhold til den inngåtte rammeavtalens prisbestemmelser. Videre må virksomheten ha oversikt over omfang av bruk slik at rammeavtalens volumbestemmelser overholdes.

Kommuneloven § 25-1 fastslår at kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Det er byrådet som er ansvarlig for internkontrollen, ref. kommuneloven § 25-1 jf. § 10-2. Mangelfull internkontroll gir risiko for manglende etterlevelse av kontraktens vilkår.

Som nevnt ovenfor kan unnlattelsen av å håndheve en kontrakt etter omstendighetene også regnes som en vesentlig endring av konkurransegrunnlaget, slik at avrop blir en ulovlig direkte anskaffelse (KOFA 2015/27). Det er også derfor viktig at virksomheten sørger for god internkontroll når det gjelder oppfølging av etterlevelse av anskaffelsesregelverket og kontraktene.

Byrådssak 1057/08 Strategisk rammeverk for god internkontroll i Oslo kommune fastslår at intern kontroll er en integrert del av mål- og resultatstyringen. Intern kontroll skal bidra til å løfte frem de faktorer som har størst betydning for måloppnåelse, samt prioritere å tilpasse tiltak og aktiviteter som sikrer tilfredsstillende gjennomføring av tjenesteleveranser og myndighetsutøvelse. Ansvar for intern kontroll ligger hos virksomhetens leder, jf. instruks for virksomhetsledere § 3. Formålet med internkontrollsystemet er å bidra til måloppnåelse gjennom å gjøre ledelsen i stand til å håndtere usikkerhet med tilhørende risikoer og muligheter på en effektiv måte, forhindre styringssvikt, feil og mangler samt forebygge korrupsjon og misligheter (pkt. 3).

Byrådssak 1070/15 Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune fastslår i pkt. 5.5.5 at virksomhetsleder skal sørge for en organisering av arbeidet som synliggjør roller og ansvar i anskaffelsesprosessene. Nødvendige fullmakter skal gjenspeile disse, og det må legges til rette for en forsvarlig og effektiv ivaretagelse av kommunens interesser på alle stadier i en anskaffelsesprosess. I henhold til pkt. 5.5.8 skal virksomhetene på grunnlag av risikovurdering av inngåtte kontrakter sette inn tiltak som sikrer effektiv kontraktsoppfølging. Kommunens anskaffelsesstrategi slår også fast at det er virksomhetslederens ansvar å sikre at etatens anskaffelsesprosesser gjennomføres og følges opp på en måte som sikrer effektiv behovsdekning og tillitvekkende prosesser.

Rundskriv 27/2012 fra Byrådsavdeling for finans, *Kontroll av leverte varer og tjenester mot faktura, Agresso dokumentarkiv og registrering av samkjøpsavtaler*, omhandler kontroll og dokumentasjon av faktisk mottatte varer og tjenester. Rutinen presiserer at kontroll av utgifter og inntekter er et element i den interne kontrollen. Kontrollen skal sikre at blant annet anskaffelser blir håndtert i samsvar med gjeldende lover, regler og avtaler. Det er derfor viktig at virksomhetene etablerer system og rutiner som sikrer dette. Kontrollene skal dokumenteres. Følgende kontrollaktiviteter skal som minimum gjennomføres i forbindelse med leverte varer og tjenester og fakturamottaket. Disse er ikke uttømmende og kan være aktuelt å supplere med andre kontroller.

Kommunerevisjonen har lagt følgende revisjonskriterier til grunn:

- Virksomheten skal ha tilfredsstillende rutiner for intern kontroll av etterlevelse av rammeavtalen og tilhørende regelverk i anskaffelsesforskriften.
- Virksomheten bør sikre etterlevelse av rammeavtalen og tilhørende regelverk og føre kontroll
 - med avrop opp mot rammeavtale med henblikk på ytelse og pris for vare eller tjeneste
 - med avrop opp mot rammeavtale med henblikk på kontraktens volumbestemmelser (verdiberegninger)
 - med dokumentasjon for varemottak eller tjenesteleveranse for å sikre at bestilt vare eller tjeneste er mottatt i henhold til de spesifikasjonene som er bestilt
- Kontrollene bør være etterprøvbare.

Avrop i tråd med anskaffelsesregelverket og avtalens vilkår

- Er avrop foretatt i tråd med regelverket og avtalens vilkår?

Hvilke regler som kommer til anvendelse ved avrop, vil variere ut fra anskaffelsens verdi og konkurransegrunnlaget/avtalen.

EØS-terskelverdiene var/er:

Anskaffelsesforskriften

	Før 6. april 2018	6. april 2018–12. februar 2020	Per 12. februar 2020
Nasjonal terskelverdi	1,1 millioner kroner	1,3 millioner kroner	1,3 millioner kroner
EØS-terskelverdi			
Alle oppdragsgiveres vare- og tjenestekontrakter	1,75 millioner kroner	2 millioner kroner	2,05 millioner kroner
Alle oppdragsgiveres bygge- og anleggskontrakter	44 millioner kroner	51 millioner kroner	51,5 millioner kroner
Helse- og sosialtjenester og særlige tjenester	6,3 millioner kroner	6,95 millioner kroner	7,2 millioner kroner

Forsyningsforskriften

EØS-terskelverdi			
Alle oppdragsgiveres vare- og tjenestekontrakter og plan- og designkonkurranser	3,5 millioner kroner	4,1 millioner kroner	
Alle oppdragsgiveres bygge- og anleggskontrakter	44 millioner kroner	51 millioner kroner	51,5 millioner kroner
Helse- og sosialtjenester og særlige tjenester	8,4 millioner kroner	9,25 millioner kroner	9,6 millioner kroner

Anskaffelser under EØS-terskelverdi

For anskaffelser av rammeavtaler over nasjonal terskelverdi, men under EØS-terskelverdi, skal kontrakt under en rammeavtale tildeles på grunnlag av objektive regler som sikrer likebehandling av leverandørene, jf. anskaffelsesforskriften § 11-1 første ledd. Reglene skal angis i anskaffelsesdokumentene. Ved tildeling av kontrakt under rammeavtalen kan oppdragsgiveren om nødvendig presisere reglene for å tilpasse dem til den bestemte kontrakten.

Dersom reglene for tildeling av kontrakter under en rammeavtale innebærer at oppdragsgiveren skal gjenåpne konkurransen, skal oppdragsgiveren

- a) fastsette en tilstrekkelig frist for mottak av tilbud, og
- b) tildele kontrakten til leverandøren som har gitt det beste tilbudet på grunnlag av tildelingskriteriene angitt i anskaffelsesdokumentene for rammeavtalen.

Anskaffelser over EØS-terskelverdi

Tildeling av kontrakter der oppdragsgiver har en rammeavtale med faste vilkår med én leverandør, reguleres av anskaffelsesforskriften § 26-2. Tildeling av kontrakt på en rammeavtale med én leverandør skal skje på grunnlag av kontraktvilkårene i

rammeavtalen. Ved tildeling av kontrakt kan oppdragsgiveren kontakte leverandøren skriftlig og om nødvendig be om å utfylle tilbudet.

Tildeling av kontrakt der det er inngått avtale med flere leverandører (parallelle rammeavtaler), vil avhenge av om alle vilkårene er fastsatt i rammeavtalen eller ikke.

Tildeling av kontrakter hvor oppdragsgiver har rammeavtaler med faste vilkår med flere leverandører, reguleres i anskaffelsesforskriften § 26-3 første ledd. Dersom en rammeavtale med flere leverandører fastsetter alle kontraktsvilkårene, skal oppdragsgiveren fastsette en fordelingsnøkkel for tildeling av kontrakter under rammeavtalen. Fordelingsnøgkelen skal være angitt i anskaffelsesdokumentene. I henhold til forskriften § 26 tredje ledd, kan oppdragsgiver, dersom en rammeavtale med flere leverandører fastsetter alle kontraktsvilkårene, fastsette at han på nærmere spesifiserte vilkår likevel vil tildele kontrakter under rammeavtalen etter ny konkurranse mellom leverandørene. Oppdragsgiveren skal gjenåpne konkurransen på grunnlag av reglene som er angitt i anskaffelsesdokumentene for rammeavtalen, men reglene kan om nødvendig presiseres. Der vilkårene for å gjenåpne konkurransen ikke er oppfylt, skal han tildele kontrakten i samsvar med prosedyren i første ledd, det vil si etter fastsatt fordelingsnøkkel.

Dersom en rammeavtale med flere leverandører ikke fastsetter alle kontraktsvilkårene, skal oppdragsgiveren tildele kontrakter under rammeavtalen etter ny konkurranse mellom leverandørene, jf. anskaffelsesforskriften § 26 annet ledd. Oppdragsgiveren skal gjenåpne konkurransen på grunnlag av reglene som er angitt i anskaffelsesdokumentene for rammeavtalen, men reglene kan om nødvendig presiseres. Konkurransen ved gjenåpning etter § 26 annet og tredje ledd skal gjennomføres på følgende måte:

- a) Oppdragsgiveren skal skriftlig kontakte leverandørene som er i stand til å gjennomføre kontrakten.
- b) Oppdragsgiveren skal fastsette en tilstrekkelig frist for mottak av tilbud. Ved fastsettelse av fristen skal oppdragsgiveren ta hensyn til kontraktens kompleksitet og tiden det tar for leverandørene å utarbeide tilbud.
- c) Leverandørene skal gi tilbud skriftlig, og oppdragsgiveren kan ikke åpne dem før utløpet av tilbudsfristen.
- d) Oppdragsgiveren skal tildele kontrakten til den leverandøren som har gitt det beste tilbudet på grunnlag av tildelingskriteriene angitt i anskaffelsesdokumentene for rammeavtalen.

På denne bakgrunnen har vi lagt til grunn følgende revisjonskriterier:

- Avrop på rammeavtaler skal skje i henhold til anskaffelsesregelverket og reglene i anskaffelsesdokumentene for rammeavtalen.
 - For avtaler under EØS-terskelverdi innebærer dette blant annet:
 - Rammeavtale tildeles på grunnlag av objektive regler som sikrer likebehandling av leverandørene, jf. anskaffelsesforskriften § 11-1 første ledd. Reglene skal angis i anskaffelsesdokumentene.
 - For avtaler over EØS-terskelverdi innebærer dette:
 - Tildeling av kontrakt på en rammeavtale med én leverandør skal skje på grunnlag av kontraktsvilkårene i rammeavtalen, jf. anskaffelsesforskriften § 26-2.

- Ved parallelle rammeavtaler med faste vilkår skal tildeling normalt skje i henhold til fordelingsnøkkel fastsatt i anskaffelsesdokumentene, jf. anskaffelsesforskriften § 26-2 første ledd.
- Ved parallelle rammeavtaler der ikke alle vilkårene er fastsatt, skal oppdragsgiveren tildele kontrakter under rammeavtalen etter ny konkurranse mellom leverandørene, jf. anskaffelsesforskriften § 26 annet ledd.

Bruk av rammeavtalen

- Benyttes rammeavtaler når slike foreligger?

En oppdragsgiver i en rammeavtale påtar seg ikke nødvendigvis noen forpliktelse til rent faktisk å benytte avtalen. Hvorvidt rammeavtalen inneholder en kjøpeplikt eller leveringsplikt, beror på alminnelig avtaletolkning. Kommunerevisjonen vil se på rammeavtaler der rammeavtalen er blitt benyttet.

Hvorvidt en inngått rammeavtale må brukes for en bestemt anskaffelse, må også vurderes ut fra en tolkning av den inngåtte rammeavtalen. Hvis rammeavtalen dekker anskaffelsen man ønsker å gjennomføre, må det vurderes hva avtalen sier om omfanget. Er avtalen ment å dekke hele oppdragsgivers omfang, eller er det tatt høyde for at oppdragsgiver også har mulighet til å avholde konkurranser utenfor rammeavtalen?

Dersom rammeavtalen sier tydelig at anskaffelser også kan eller ikke kan gjøres utenfor rammeavtalen, er saken klar.

Dersom rammeavtalen ikke sier noe om mulighet for å anskaffe utenfor rammeavtalen, må avtalen tolkes helhetlig etter alminnelige avtalerettslige prinsipper. Blant annet vil beskrivelsen av avtalens omfang kunne gi noen indikasjoner. Er virksomhetens totale behov for den aktuelle ytelsen beskrevet i kontrakten eller i konkurranseutlysningen uten å angi at ikke hele behovet skal dekkes av rammeavtalen, kan rammeavtaleleverandøren(e) ha god grunn til å hevde at rammeavtalen er ment å dekke hele oppdragsgivers behov.

Kommunerevisjonen vil legge følgende revisjonskriterium til grunn:

- Rammeavtaler skal benyttes for anskaffelser av ytelser i tråd med den aktuelle rammeavtalen.

Dette vil normalt innebære at den aktuelle rammeavtalen skal benyttes ved anskaffelser av ytelser som faller innenfor rammeavtalen, riktig tolket og utfyllt. Det forutsettes altså at det normalt er forpliktende å bruke rammeavtalen.

Overholdelse av rammeavtalene

- Overholdes rammeavtalen mht. mengde, verdi og varighet?

Lov om offentlige anskaffelser § 4 fastslår de grunnleggende prinsippene om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet.

EU-domstolen har i sak C-2016/17 ATE Markas (dom avsagt 18. desember 2018) vist til de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesretten og funnet at en angivelse av oppdragsgivers «sedvanlige behov» ville kunne virke diskriminerende på utenlandske

leverandører. Domstolen konkluderte derfor med at maksimalt volum av ytelsen som skal anskaffes, må oppgis.

Før dommen ble avsagt, var det en akseptert oppfatning at estimatet av avtalens omfang var uforpliktende for oppdragsgiver og i hovedsak gitt av hensyn til forutberegnelighet for tilbyderne. Domstolen uttalte imidlertid i premiss 61 at «når denne grænse er nået, vil den pågældende aftale have udtømt sine virkninger». EU-domstolen fastslår at det ikke kan gjøres flere avrop på rammeavtalen når man har nådd det maksimale volumet som er angitt i anskaffelsesdokumentene. Det oppgitte volum definerer rammeavtalens maksimale omfang, og avrop utover dette må vurderes opp mot reglene om vesentlige endringer, noe som innebærer at dersom endringen er vesentlig, vil ytterligere avrop anses som en ulovlig direkte anskaffelse, ref. bl.a. Dragsten <https://nohrcon.no/informasjon/eu-domstolen-trekker-opp-grensene-for-bruk-av-rammeavtaler/>.

Kommunerevisjonen legger til grunn at dommen også får konsekvenser for forståelsen av regelverket for anskaffelser under EØS-terskelverdi.

Endringer i kontrakt reguleres av anskaffelsesforskriften kapittel 11 og 28.

Det vil være en vesentlig endring dersom endringen medfører en betydelig utvidelse av omfanget av kontrakten i forhold til det som opprinnelig var avtalt. Hva som må forstås som «betydelig», vil avhenge av den konkrete kontrakten, herunder den opprinnelige avtalte kontraktsverdien og verdien av selve utvidelsen.

Dersom det er tale om en liten endring sett i forhold til kontraktens opprinnelige verdi, taler dette for at endringen ikke er vesentlig. Regelverket oppstiller dermed ingen absolutt grense for hvor stor endringen kan være. Hvor store endringer som kan tillates, må derfor avgjøres basert på en konkret vurdering. Det kan i denne sammenheng være relevant å se hen til anskaffelsesforskriften § 28-1 og særlig første ledd bokstav f, som forutsetter at endringer, uavhengig av verdi, kan anses som ikke-vesentlige.

Det er også slik at KOFA har lagt til grunn at unnlatelse av å håndheve / følge opp en kontrakt etter omstendighetene kan regnes som en vesentlig endring av konkurransegrunnlaget (og dermed kontrakten), slik at avrop blir en ulovlig direkte anskaffelse, jf. KOFAs avgjørelse 2015/27.

Det følger av anskaffelsesforskriften § 11-1 fjerde ledd og § 26-1 fjerde ledd at oppdragsgiveren ikke kan inngå rammeavtaler for mer enn fire år, med mindre det foreligger særlige forhold, for eksempel knyttet til avtalens formål, investeringskostnader eller brukerens behov. Bestemmelsen om begrensning av varighet har sin bakgrunn i det grunnleggende kravet til konkurranse.

En rammeavtale kan imidlertid benyttes til utløpet av avtaleperioden, selv om leveransen på bakgrunn av en konkret bestilling skulle finne sted etter utløpet av rammeavtalen. Det er noe uklart hvor grensene går for hvor lang varighet kontraktene innenfor rammeavtalen kan ha etter utløpet av rammeavtalen. Det bør derfor vises varsomhet på dette området.

På denne bakgrunnen har Kommunerevisjonen lagt til grunn følgende revisjonskriterier:

- Det oppgitte volum definerer rammeavtalens maksimale omfang. Avrop utover fastsatt volum kan ikke utgjøre en vesentlig endring av kontrakten.
- Rammeavtalen skal ikke brukes etter at avtaleperioden er utløpt.

Vedlegg 2 Metode

Dette vedlegget gis som et utfyllende tillegg til underkapittel «1.4 Metodisk tilnærming og gjennomføring». I det følgende gjør vi nærmere rede for undersøkelsesopplegget og dataenes gyldighet og pålitelighet.

Generelt om forvaltningsrevisjon

De sentrale delene av en forvaltningsrevisjon er beskrevet i Standard for forvaltningsrevisjon fra Norges Kommunerevisorforbund (RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon). Disse delene er like for alle forvaltningsrevisjoner. Kort oppsummert bestemmer kontrollutvalget problemstillingen i sin bestilling til Kommunerevisjonen. Kommunerevisjonen utleder relevante revisjonskriterier for problemstillingen. Kriteriene er målestokken som vi holder de reviderte enhetene opp mot. For å svare på spørsmålet om enhetene når de gitte målene, samler vi inn relevante data som vi bearbeider og analyserer. Dette gir oss et faktagrunnlag som vi vurderer opp mot revisjonskriteriene. Vurderingene leder frem til Kommunerevisjonens konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

Beskrivelse av prosjektgjennomføring

Det ble sendt oppstartsbrev til byråden for næring og eierskap, byråden for byutvikling, Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Undervisningsbygg Oslo KF den 17. september 2020. Både byrådsavdelingene og virksomhetene ble tilbudt møte der hensikten var å orientere om undersøkelsen. Dette ble avholdt med Byrådsavdeling for byutvikling, Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Undervisningsbygg den 7. oktober 2020. Det er også gitt informasjon blant annet per e-post underveis i prosjektforløpet.

Kommunerevisjonen sendte i november utkast til revisjonskriteriene til reviderte enheter. Det kom enkelte innspill som er hensyntatt.

Vi sendte utkast til faktabeskrivelse til Undervisningsbygg og Eiendoms- og byutviklingsetaten 24. mars 2021 og gjorde endringer i fremstillingen på bakgrunn av virksomhetenes tilbakemeldinger og ny dokumentasjon. Kommunerevisjonens foreløpige vurderinger ble presentert for de reviderte virksomhetene og Byrådsavdeling for næring og eierskap og Byrådsavdeling for byutvikling i møte 29. april 2021. Rapporten ble sendt til uttalelse hos virksomhetene og byrådene 4. mai 2021. Oslobygg KF ble også tilsendt rapporten til orientering med mulighet til uttalelse. Den 8. mai tok Undervisningsbygg skriftlig kontakt og påpekte behov for noen presiseringer i faktadelens punkt 2.2.2. Disse endringene er blitt innarbeidet og har ikke hatt betydning for Kommunerevisjonens vurderinger, konklusjoner eller anbefalinger.

Undersøkelsesperioden har vært perioden 2016 til 2020.

Datainnsamlingen ble gjennomført i oktober–desember 2020 med innhenting av tilleggsinformasjon i desember 2020 til februar 2021.

Dokumenter

Kommunerevisjonen valgte ut ti rammeavtaler i hver virksomhet. Valg av rammeavtaler ble blant annet gjort på bakgrunn av estimert verdi, tidspunkt for avtaleinngåelse (rammeavtalen skulle være gyldig i undersøkelsesperioden) og omfang av avrop. Kommunerevisjonen har innhentet dokumenter fra virksomhetene og foretatt en analyse

av den foreliggende skriftlige dokumentasjonen som gjelder prosedyrer, anskaffelser mv. Kommunerevisjonen ba blant annet om å få oversendt dokumentasjon knyttet til de aktuelle rammeavtalene, gjennomførte avrop, rutinebeskrivelser og dokumentasjon for eventuelle kontrollhandlinger.

I undersøkelsen av virksomhetenes fakturakontroll gikk Kommunerevisjonen også gjennom dokumentasjon fra regnskapssystemet Agresso (fakturaer, vedlegg og dokumentasjon av arbeidsflyt ved godkjenningen) for et stikkprøvebasert utvalg av utbetalinger knyttet til de undersøkte rammeavtalene.

Intervjuer

Kommunerevisjonen har gjennomført samtaler med to innkjøpsrådgivere og jurister i Undervisningsbygg og to innkjøpsrådgivere/jurister i Eiendoms- og byfornyelsesetaten. I tillegg har vi snakket med tidligere innkjøpssjef i Eiendoms- og byfornyelsesetaten.

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer. Det innebærer at hovedspørsmålene er utformet på forhånd, og at man stiller oppfølgende spørsmål der dette vurderes som nyttig/nødvendig underveis. Informantene har også anledning til å fortelle om ting de anser som relevant innenfor temaene som dekkes i intervjuet. Informasjon som er benyttet fra intervjuer, er verifisert av de intervjuede.

Analyser av regnskapsdata

Kommunerevisjonen har gjennomført enkelte analyser av regnskapsdata for de reviderte virksomhetene. Formålet med analysene har primært vært å belyse virksomhetenes etterlevelse av lojalitet, volumbestemmelser og varighet knyttet til de utvalgte avtalene.

Analysene ble gjort dels i Excel og dels i analyseprogrammet IBM SPSS.

Datagrunnlaget var dels uttrekk direkte fra økonomi- og regnskapssystemet Unit4 Business World (Agresso), dels fra Utviklings- og kompetanseetatens analyseverktøy KMD Innkjøpsanalyse. Uttrekket fra Agresso omfattet regnskapsdata for virksomhetenes kjøp fra utvalgte avtaleleverandører i perioden 2016–2020. Datauttrekket fra KMD inneholdt i hovedsak de samme opplysningene som Agresso-uttrekket, men hadde i tillegg informasjon om blant annet bransjekoder og varekategorikoder for de enkelte leverandørene/kjøpene. Dette ga grunnlag for å gjøre uttrekk av virksomhetenes kjøp innen utvalgte kategorier fra alle leverandører innen avtaleperioden for de undersøkte rammeavtalene.

Det var visse utfordringer knyttet til bruk av de ovenfor omtalte datauttrekkene til å besvare undersøkelsens problemstillinger. Den mest vesentlige utfordringen var at datagrunnlaget ikke hadde strukturert informasjon som gjorde det mulig med presisjon å fastslå hvilke rammeavtaler og hvilke avrop de enkelte kjøpene gjaldt. Utfordringene var her mindre for Eiendoms- og byfornyelsesetaten enn for Undervisningsbygg, da førstnevnte i hovedsak (ikke alltid) hadde lagt inn informasjon i Agresso om hvilken rammeavtale kjøpet gjaldt. En annen utfordring var at klassifiseringen i KMD av bransjekode og varekategori ikke syntes å ha tilstrekkelig kvalitet til å gi presist og/eller pålitelig grunnlag for undersøkelse av virksomhetenes lojalitet til inngåtte avtaler.

Som følge av disse svakhetene ved datagrunnlaget ble resultatene av analysene benyttet for å identifisere indikasjoner på avvik/etterlevelse, som deretter ble fulgt opp med

ytterligere informasjonsinnhenting, enten i møter med virksomhetene eller ved å stille skriftlige spørsmål / innhente ytterligere dokumentasjon knyttet til de enkelte observasjonene. Dette ble gjort for å sikre at ikke svakheter i datagrunnlaget fra Agresso og KMD Innkjøpsanalyse skulle få betydning for våre vurderinger og konklusjoner.

Om datas gyldighet og pålitelighet

Kvalitetssikring av datagrunnlaget omfatter en vurdering av gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). Gyldighet brukes gjerne som et uttrykk for om vi har målt det vi ønsker å måle. Pålitelighet er et uttrykk for hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært, og at det ikke har skjedd systematiske feil underveis i innsamlingen.

Undersøkelsen bygger på data som er innsamlet fra ulike kilder og analysert ved hjelp av ulike metoder, herunder intervjuer, dokumenter og regnskapsdata.

Informasjon som er benyttet fra intervjuer, er som nevnt ovenfor verifisert av de intervjuede. Informasjon som er hentet fra skriftlig materiale er verifisert gjennom verifisering av faktabeskrivelsen. Gjennom dette har virksomhetene fått mulighet til å komme med kommentarer slik at vi har kunnet foreta nødvendige korreksjoner.

Undersøkelsen har vært underlagt intern kvalitetssikring i Kommunerevisjonen.

Kommunerevisjonens beskrivelser, vurderinger og konklusjoner er avpasset de muligheter og begrensninger som ligger i datagrunnlaget. Som grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner mener vi derfor at de innsamlede dataene er tilstrekkelig gyldige og pålitelige.

Vedlegg 3 Uttalelse fra byråden for byutvikling

Byrådsavdeling for byutvikling



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:
20/00526-20

Vår ref. (saksnr.):
20/6523 - 9

Saksbeh.:
Hans Jørgen Wetlesen, 900 73 577

Dato:
27.05.2021

Forvaltningsrevisjon - Rapport til uttalelse - Bruk av rammeavtaler

Jeg viser til brev av 04.05.2021 med forespørsel om uttalelse til rapport om «Bruk av ramme-avtaler» hos bl.a. Eiendoms- og byfornyelsesetaten. Brevet inneholder flere spørsmål som bes besvart.

Hensikten med prosjektet har vært tilstrekkelig klar, og jeg har ingen innvendinger til metode, kilder, data eller revisjonskriterier. Rapporten har et klart språk og ryddig oppbygging. Jeg finner forvaltningsrevisjonen som et nyttig og lærerikt redskap ved at saksgang, rutiner og praksis blir sett på utenfra.

Jeg har merket meg at Eiendoms- og byfornyelsesetaten mener at rapportens anbefalinger og konklusjoner vil bidra til ytterligere fokus på anskaffelsesregelverket, konkrete rapporteringskrav og videreføring av digitaliseringsarbeidet i etaten. Jeg har videre merket meg at etaten vil vurdere og har vurdert og iverksatt relevante tiltak.

Når det gjelder tidsperspektiv for gjennomføring av tiltak, viser jeg til etatens tilbakemelding hvor det fremgår at enkelte tiltak er iverksatt og/eller er pågående.

Med vennlig hilsen

Hanna E. Marcussen
Byråd for byutvikling

Vedlegg 4 Uttalelse fra byråden for næring og eierskap

Byrådsavdeling for næring og eierskap



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl. § 14 1. ledd

Deres ref.:
20/00526-19

Vår ref. (saksnr.):
20/6523 - 8

Saksbeh.:
Sjur Garaas, 905 30 261

Dato:
26.05.2021

Forvaltningsrevisjon - Bruk av rammeavtaler - Rapport til uttalelse

Jeg viser til brev av 04.05.2021 fra Kommunerevisjonen med rapport fra undersøkelsen om bruk av rammeavtaler. Kommunerevisjonen ber om uttalelse til rapporten fra byråd for næring og eierskap. Kommunerevisjonen ber om at følgende spørsmål besvares, og mine svar følger fortløpende:

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Informasjonen har vært tilstrekkelig klar.

2. Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Jeg har ingen merknader til rapportens metode

3. Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger? I tilfelle hvilke?

Jeg har ingen merknader til revisjonskriteriene.

4. Hva er byrådets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Jeg er tilfreds med at Kommunerevisjonen mener at Undervisningsbygg i stor grad etterlever anskaffelsesregelverket og de ulike kontraktens avropsbestemmelser.

Jeg merker meg også at Kommunerevisjonen vurderer at Undervisningsbygg, ved bruk av rammeavtaler, har svakheter ved sin internkontroll.

5. Vil byråden vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger? I tilfelle hvilke?

 Oslo kommune
Byrådsavdeling for næring og eierskap

Besøksadresse:
Olav V gate 4
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 997703634
oslo.kommune.no

Undervisningsbygg spesifiserer i sitt tilsvaret til rapporten at de vil innføre tiltak knyttet til volumestimer og større etterprøvbarehet i avropsprosessene. Jeg anser det derfor ikke som hensiktsmessig å pålegge Undervisningsbygg andre eller ytterligere tiltak.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?

Oslobygg forventes opprettet 01.09.2021. Iverktakelse av de kommunale eiendomsforetakenes rammeavtaler overføres til Oslobygg. Jeg forventer at det er kontinuitet i internkontrollen i faseovergangen hvor Undervisningsbyggs virksomhet inngår i Oslobygg, og at Oslobygg etablerer systemer som ivaretar en sikker forvaltning av rammeavtalene.

7. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Rapporten oppleves som nyttig, det er positivt å få bekreftet at Undervisningsbygg i det store og hele bedriver en god og forsvarlig forvaltning av sine rammeavtaler.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Jeg har ingen merknader til rapportens oppbygning og språkbruk.

Med vennlig hilsen

Victoria Marie Evensen
byråd

Vedlegg 5 Uttalelse fra Eiendoms- og byfornyelsesetaten

Eiendoms- og byfornyelsesetaten



Kommunerevisjonen

Unntatt offentlighet

Offl. §5

Grenseveien 88
0663 OSLO

Deres ref.:
20/00526-22

Vår ref.:
21/16634

Saksbehandler:
Robert Onarheim

Dato: 26.05.2021

Svar på rapport til uttalelse: Bruk av rammeavtaler

Viser til rapport mottatt 04.05.2021 der det bes om etatens uttalelse til oversendt rapport.

Nedenfor følger etatens svar på spørsmål stilt av Kommunerevisjonen, i oversendelsesbrevet.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Ja, informasjonen om hensikten til prosjektet har vært tilstrekkelig klar.

2. Har etaten kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner?

Etaten har opplevd at bestillingen fra Kommunerevisjonen har vært generell og at dette har medført oversendelse av store mengder dokumentasjon og behov for mange runder med ettersendelse. Etaten har også opplevd at faktagrunnlaget ved enkelte tilfeller har vært uriktig og dette delvis kan være et resultat, av en komplisert innhentingsprosess.

Ved ett tilfelle på rammeavtalen for vaktmestertjenester ble det i rapporten opprinnelig inntatt at: «Etaten kunne ikke fremlegge dokumentasjon på utløsning av opsjon nr. 2 eller senere forlengelser». Dokumentasjon på «senere forlengelser» ble ettersendt til Kommunerevisjonen i god tid før dette (oversendt 11. februar).

På rammeavtalen for advokattjenester ble det stilt oppfølgingsspørsmål knyttet til at det av kontraktsformularet fremgår at opsjoner må utløses senest 3 måneder før rammeavtalens utløp, mens Etaten i et forlengelsesbrev 13. mai 2020 skrev at opsjoner utløses automatisk. På samme sted i kontraktsformularet (pkt. 1.3) fremgår det imidlertid at dette kun gjelder med mindre annet fremgår av bilag 4. Bilag 4 ble oversendt Kommunerevisjonen sammen med kontraktsformularet i første runde for innsending av dokumentasjon og det fremgår her at opsjoner utløses automatisk, med mindre avtalen avbestilles.



Eiendoms- og byfornyelsesetaten
Oslo kommune

Besøksadresse:
Christian Krohgs gate 16
Postadresse:
Postboks 491 Sentrum, 0105 Oslo

Telefon: +47 21 80 21 80
postmottak@eby.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 874 780 782
www.eby.oslo.kommune.no

Disse tilbakemeldingene er hensyntatt i rapportens konklusjoner.

3. Har etaten kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger? I tilfelle hvilke?

Etaten har ingen kommentar.

4. Hva er etatens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Etatens vurdering av konklusjoner og anbefalinger, er at de vil bidra til et ytterligere fokus på anskaffelsesregelverket, konkrete rapporteringskrav og videreføring av digitaliseringsarbeidet.

5. Vil etaten vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Etaten har i forkant av revisjonen og i løpet av 2019/2020, foretatt en gjennomgang og kvalitetssikring av anskaffelsesprosessen og undersøker ulike systemløsninger og integrasjonsmuligheter for å kunne arbeide videre med en fulldigitalisering av etatens anskaffelser.

I tillegg vurderer etaten å ta i bruk elektronisk bestillingssystem og system for kontraktoppfølging. Dette vil kunne sikre etterprøvbarhet, gi bedre kontroll på og dokumentasjon av kontraktsomfanget, bruk og lojalitet samt etterlevelse med hensyn til volum og varighet.

Det er også i 2020 utarbeidet og tatt i bruk en egen mal for oppfølging av forbruk på rammeavtalene.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?

Slik det fremgår av punkt 5, er flere av tiltakene for å sikre at rammeavtalene benyttes som forutsatt og i tråd med regelverket, iverksatt og pågående.

7. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Etaten opplever at rapporten er grundig og gjennomarbeidet.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Rapporten er bygget opp på en fornuftig måte. Lettforståelig språkbruk gjør at rapportens problembeskrivelse, vurderinger, resultater og innhold, er lett tilgjengelig for leser. Konklusjoner fremkommer klart og tydelig.

Etaten har ingen andre kommentarer til rapportens innhold.



Besøksadresse:
Christian Kroghs gate 16
Postadresse:
Postboks 491 Sentrum, 0105 Oslo

Telefon: +47 21 80 21 80
postmottak@eby.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 874 780 782
www.eby.oslo.kommune.no

Med vennlig hilsen

Eskil Bråten
direktør

Ann Kristin H. Hide
avdelingsdirektør

[Dette dokumentet er godkjent elektronisk.](#)

Kopi til:
Byrådsavdeling for byutvikling
Byrådsavdeling for byutvikling



Besøksadresse:
Christian Kroghs gate 16
Postadresse:
Postboks 491 Sentrum, 0105 Oslo

Telefon: +47 21 80 21 80
postmottak@eby.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 874 780 782
www.eby.oslo.kommune.no

Vedlegg 6 Uttalelse fra Undervisningsbygg Oslo KF

Undervisningsbygg



Oslo kommune kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3

0663 OSLO

Deres ref:	Vår ref. (journal ID) 19/21246 21/7693	Saksbehandler: Terje Stepaschko	Dato: 05.05.2021
------------	--	------------------------------------	---------------------

Forvaltningsrevisjon - Bruk av rammeavtaler - Rapport til uttalelse

Vi viser til deres brev av 4.5.21 med vedlagt rapport om bruk av rammeavtaler. Våre kommentarer skal knyttes opp mot 8 spørsmål, men det bes om at vi eventuelt også fremmer synspunkter som ikke fanges opp av spørsmålene.

Vi vil innledningsvis fremheve at revisjonen er avgrenset mot «*vurderinger av om regelverket om offentlige anskaffelser er fulgt i forbindelse med utlysningen og tildelingen av selve rammeavtalen*» jf. rapportens pkt. 1.3. Da det kan være utfordrende å skille anskaffelsesprosessene fra avropsprosessene, vil vi nevne at alle rammeavtaler i Undervisningsbygg kunngjøres og gjennomføres av en jurist i avdeling for innkjøp, kontrakter og juridiske forhold. I Undervisningsbygg har dette vært en helt konsistent praksis siden 2007 og det minimerer risikoen for brudd på anskaffelsesregelverket når rammeavtaler etableres.

Når vi kommer til avropsprosessen, må det foretas en ny risikovurdering opp mot anskaffelsesregelverket. Dette fordi anskaffelsen allerede er gjennomført og utfordringen er å holde seg innenfor de avropsmekanismer/føringer som er fastsatt i rammeavtalen; altså hvordan hver enkelt bestilling i den lovlig etablerte rammeavtale skal gjennomføres. Undervisningsbygg har søkt en balanse mellom effektivitet (som er årsak til at rammeavtaler opprettes) og juridisk kvalitetssikring. Automatiserte rekkefølgemekanismer og geografisk låste avrop bidrar her til å dempe risikoen for brudd på anskaffelsesregelverket.

Til avropsprosessen skriver Kommunerevisjonen: «*Undersøkelsen har ikke avdekket avvik fra anskaffelsesregelverket når det gjelder avropsbestemmelser eller praktisering av disse*» og det konkluderes med at «*avropene på rammeavtalene i stor grad skjedde i overensstemmelse med anskaffelsesregelverket og kontraktens avropsbestemmelser*». Rapporten underbygger Undervisningsbyggs oppfatning av at vi har etablert gode systemer for bruk av rammeavtalene.

Kommunerevisjonens anbefalinger er at vi sikrer at faktisk forbruk i rammeavtalen ikke overstiger estimert verdi og at det sikres etterprøvnbarhet i avropsprosessen. I forbindelse med etablering av Oslobygg har delprosjekt 5 (kontrakter og anskaffelser) igangsatt kartleggingsaktiviteter for å minimere risikoen for vesentlig overforbruk i

 Undervisningsbygg Oslo KF
- et foretak i Oslo kommune
www.undervisningsbygg.oslo.kommune.no

Besøksadresse:
Grensesvingen 7, 0661 Oslo
Postadresse:
Postboks 6473 Etterstad, 0605 Oslo

Telefon: +47 23 06 09 70
postmottak@ubf.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 984 070 659
Bank: 6004.06.67027

pågående rammeavtaler. I Oslobygg vil det også bli etablert systemer som sikrer bedre kontroll på faktisk forbruk i den enkelte rammeavtale.

Med utgangspunkt i det ovennevnte vil Undervisningsbygg svare på spørsmålene fra Kommunerevisjonen:

1. Prosjektets hensikt har vært tilstrekkelig klar.
2. Vi har ingen kommentarer til metode mm.
3. Vi har ingen kommentarer revisjonskriteriene.
4. Rapportens konklusjoner og anbefalinger gir et korrekt bilde av situasjonen.
5. Vi vil ha tiltak knyttet opp mot rammeavtalenes volumestimer og mot en mulig tilrettelegging for systemer som sikrer større etterprøvbarehet i avropsprosessene.
6. Oslobygg opprettes 1.9.21 og det tas sikte på at tiltak er ferdig implementert innen 1.9.22. Det er som nevnt allerede påbegynt arbeid for å minimere risikoen rundt volumestimer.
7. Rapporten er nyttig fordi den bekrefter Undervisningsbyggs forståelse av situasjonen og påpeker svakheter som må utbedre.
8. Oppbygning og språkbruk er bra.

Juridisk direktør i Undervisningsbygg vil bli leder for juridisk og anskaffelser i Oslobygg. Han vil sørge for at Kommunerevisjonens anbefalinger følges opp.

Med vennlig hilsen
Undervisningsbygg

Rigmor Helene Hansen
administrerende direktør

Terje Stepschko
juridisk direktør

Dette dokument er elektronisk godkjent og trenger derfor ikke underskrift

Mottakere

Oslo kommune kommunerevisjonen

Fredrik Selmers vei 3

0663

OSLO

 **Undervisningsbygg Oslo KF**
- et foretak i Oslo kommune
www.undervisningsbygg.oslo.kommune.no

Besøksadresse:
Grensesvingen 7, 0661 Oslo
Postadresse:
Postboks 6473 Etterstad, 0605 Oslo

Telefon: +47 23 06 09 70
postmottak@ubf.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 984 070 659
Bank: 6004.06.67027