



*cutting through complexity™*

# Anskaffelser og rammeavtaler

Rapport

Del 2

**Tønsberg kommunale Eiendom KF**

Forvaltningsrevisjon 2010

# Forord

Kontrollutvalget har bestilt forvaltningsrevisjon rettet mot inngåelse og bruk av rammeavtaler i Tønsberg kommune og i Tønsberg kommunale Eiendom KF (heretter TøE).

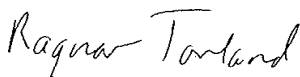
Del 2 av rapporteringen er svar på kontrollutvalgets bestilling av revisjonen vedrørende TøE. Del 1 av rapporten er svar på bestillingen av revisjonen vedrørende Tønsberg kommune.

## *Oppbygging av del 2*

Våre konklusjoner og anbefalinger er tatt inn i hovedbudskapet. Kapittel 1 har en kort innledning til del 2. I kapittel 2 og 3 er det redegjort for metode og revisjonskriterier som har vært brukt. Revisjonskriterier er listet i vedlegget til del 2. I kapittel 4 er fakta tatt inn. I kapittel 5 er våre vurderinger. I kapittel 6 er uttalelse fra daglig leder i TøE inntatt.

KPMG vil takke for verdifull hjelp fra Tønsberg kommunale Eiendom KF.

Tønsberg 20. januar 2011



Ragnar Torland  
Partner

# Innhold

<b>Hovedbudskap</b>	<b>4</b>
<b>1 Innledning</b>	<b>6</b>
<b>2 Metode</b>	<b>7</b>
<b>3 Revisjonskriterier</b>	<b>7</b>
<b>4 Fakta</b>	<b>8</b>
4.1 Oversikt over rammeavtaler	8
4.2 Rutiner ved anskaffelse av rammeavtaler	8
4.3 Rutiner ved avrop på rammeavtaler	8
4.4 Kontroll av TkE rammeavtaler og avrop	11
4.4.1 Kontroll av 11 avrop	12
<b>5 Vurdering</b>	<b>15</b>
<b>6 Uttalelse fra daglig leder</b>	<b>17</b>
<b>Vedlegg</b>	<b>18</b>

# Hovedbudskap

Forvaltningsrevisjonen har vært rettet mot anskaffelser og rammeavtaler i TKE.

Forvaltningsrevisjonen har vært rettet mot rutiner i TKE for anskaffelser av rammeavtaler og avrop. Revisjonen er ikke en gjennomgang av offentlige anskaffelser opp mot lov og forskrift om offentlige anskaffelser. En slik gjennomgang ble foretatt i en forvaltningsrevisjon høsten 2010.<sup>1</sup>

Driftsavdelingen i TKE har vært fokusert i revisjonen.

Formålet har vært å kartlegge omfanget av rammeavtaler og vurdere rutiner og praksis for inngåelse av rammeavtaler. Nedenfor er våre konklusjoner og anbefalinger.

## **Problemstilling 1: I hvilket omfang har kommunen og kommunale foretak rammeavtaler pr. i dag?**

TKE har 14 rammeavtaler. Avtalene har en varighet på 3 år med mulighet for ett års forlengelse.

Kontraktverdien på avtalene i TKE varierer mellom kr. 1,7 - 6 millioner. Hver av rammeavtalene er inngått med en leverandør. Muligheten for å knytte flere leverandører til rammeavtalene er ikke brukt. TKE kan bruke kommunens avtaler inngått gjennom VOIS.

### **Anbefalinger**

Vi anbefaler at TKE ved nye inngåelser av rammeavtaler vurderer større bruk av opsjoner for å ha mulighet for å avslutte avtaleforhold tidligere enn etter 3 år.

## **Problemstilling 2: Hva er rutinene for inngåelse av rammeavtaler?**

Fra og med 2. mars 2010 har daglig leder i TKE fullmakt til å inngå kontrakter.

Tønsberg kommunes etiske retningslinjer gjelder for TKE. Retningslinjene stiller krav til habilitet, herunder til objektivitet og uavhengighet for ansatte. Retningslinjene inneholder spesifikke etiske krav for innkjøpere og gjelder ved avrop på rammeavtaler. Retningslinjene er imidlertid generelle og tar ikke direkte opp problemstillinger knyttet til habilitet og avrop.

TKEs policy for inngåelse av rammeavtaler er å etablere rammeavtaler på områder hvor TKE gjør de største innkjøpene.

### **Anbefalinger**

Vi anbefaler at TKE søker å operasjonalisere de formelle etiske retningslinjene i noen grad med sikte på avrop på rammeavtaler. Dette kan gjøres på ulike måter, for eksempel:

- Ved rutiner som aktivt avkrever at ansatte tar stilling til om det foreligger interessekonflikter ved anskaffelser. Eksempelvis ved en avkrysningsrubrikk på bestillingsskjemaet om at det i forbindelse med bestillingen ikke foreligger kjente interessekonflikter.
- Ved at ansatte skal melde fra om gaver fra leverandører, eller melder fra når ansatte kjøper privat fra leverandører som TKE har rammeavtaler med.

Vi anbefaler at rutiner på dette området tas inn som en del av kontrollhåndboken

---

<sup>1</sup> Offentlige anskaffelser, forvaltningsrevisjon 2010, Tønsberg kommunale Eiendom.

### **Problemstilling 3: Hva er rutinene for avrop<sup>2</sup> på rammeavtaler?**

Praksis er at alle ansatte i TKE kan gjøre avrop på rammeavtaler. Det er ingen øvre beløpsgrense for avrop eller krav om forhåndsgodkjenning av avrop. Det foreligger ingen formelle delegasjoner for bestillinger fra daglig leder til ansatte i driftsavdelingen.

Etter vår vurdering bør muligheten til å bestille begrenses til færrest mulig personer, en målsetning som også er nedfelt i kommunens innkjøpsreglement. Det bør være klargjort hvem som har fullmakt til å gjøre avrop på ulike avtaler.

Praksis for avrop og formell delegasjon må etter vår vurdering etableres, dokumenteres og implementeres. Implementeringen bør kunne skje i forbindelse med at driftsavdelingen innfører kvalitetshåndbok og rutiner. En gjennomgang her bør etter vår vurdering kunne ta sikte på å formalisere rutiner for hvem som kan gjøre avrop, om det skal være beløpsmessige grenser for avrop, om avrop i noen tilfeller bør forhåndsgodkjennes osv. Dette bør gjøres for å sikre at ansvar for innkjøp er klart definert.

Etter vår vurdering har driftsavdelingen rutiner som bidrar til å forebygge mislighold. Samtidig er det vår vurdering at driftsavdelingen i TKE med fordel kan formalisere kontrollpraksis av leveranser, for å forankre og tydeliggjøre praksis og rutiner.

#### **Anbefalinger**

Vi anbefaler at driftsavdelingen i TKE:

- Gjennomgår praksis for hvem som kan og skal kunne gjøre avrop, og etablerer formelle fullmaktsdelegeringer for driftsavdelingen.
- Formaliserer kontrollpraksis, for å klargjøre og forankre når hvilke kontroller skal gjøres. Herunder at det i arbeidet med kontrollhåndboken legges opp til klare rutiner, slik at det ikke er opp til den enkelte, men er vurdert fra ledelsen hvilke kontroller som skal gjøres. Det må også formaliseres hva slags dokumentasjon som skal foreligge.

### **Problemstilling 4: Avsjekk av 6-8 av de største rammeavtalene**

Ved inngåelse av rammeavtalene ble ikke fullmaktsbestemmelser i TKE overholdt. Da de kontrollerte avtalene ble inngått forelå ikke en fullmakt fra styre til daglig leder, som signerte avtalene. Fullmakt er nå på plass.

Rutinene er fulgt i 7 av 11 kontrollerte avrop. I noen avrop var ikke bestillinger dokumentert. Etter vår vurdering bør bestillinger alltid dokumenteres. I forrige forvaltningsrevisjons<sup>3</sup> ble det påpekt at TKE burde dokumentere bestillinger som gjaldt yrkesbygg. TKE har startet arbeidet med å implementere denne anbefalingen.

Også bestillinger som gjøres i hastetilfeller, eller "der og da" på befaring med leverandør, bør dokumenteres, for eksempel i etterkant av bestillingen.<sup>4</sup> Dette fordi dokumentasjon er viktig for muligheten for kontroll av leveranser.

---

<sup>2</sup> Med avrop menes kjøp/tildeling av kontrakter innenfor rammeavtaler som kommunen har inngått, jfr. forskrift om offentlige anskaffelser § 6-2 og § 15-2.

<sup>3</sup> Forvaltningsrevisjonsrapport Offentlige anskaffelser, Tønsberg kommunale Eiendom 1.11.2010.

<sup>4</sup> Dette er forhold som ikke er omtalt i forrige forvaltningsrevisjon.

# 1 Innledning

Kontrollutvalget har bestilt forvaltningsrevisjon rettet mot rammeavtaler og avrop i TKE og Tønsberg kommune. I kommunens plan for forvaltningsrevisjon<sup>5</sup> er revisjon av offentlige anskaffelser et prioritert område.

## Formål

Formålet har vært å kartlegge omfanget av rammeavtaler, samt vurdere om rutiner for inngåelse og bruk av rammeavtaler følges i TKE. Revisjonen er fokusert inn mot driftsavdelingen i TKE.

## Problemstillinger

Problemstillingene har vært:

1. I hvilket omfang har kommunen og kommunale foretak rammeavtaler pr. i dag?
  - a. Antall avtaler?
  - b. Estimert kontraktsverdi for gjeldende avtaler?
  - c. Hvor lang er kontraktsperioden for avtalene?
2. Hva er rutinene for inngåelse av rammeavtaler?
  - a. Administrasjonens fullmakter?
  - b. Interne fullmakter i administrasjonen?
  - c. Foreligger eksplisitte habilitetsrutiner for inngåelser av rammeavtaler?
  - d. Policy for inngåelse av rammeavtaler vs. enkeltstående anskaffelser?
  - e. Ved eventuell policy, i hvilken grad etterleves denne?
3. Hva er rutinene for avrop på rammeavtaler?
  - a. Ansvar og myndighet?
  - b. I hvilken grad er det innført administrative rutiner for forebygging av mislighold?
  - c. I hvilken grad er det innført skille mellom bestilling og godkjenning av avrop?
  - d. I hvilken grad foreligger eksplisitte habilitetsrutiner knyttet til avrop?
4. Avsjekk av 6-8 av de største rammeavtalene:
  - a. Er rutiner etterlevd ved inngåelsen av avtalene?
  - b. Er rutiner etterlevd ved avrop på avtalene?

---

<sup>5</sup> Plan for forvaltningsrevisjon gjelder for perioden 2008-2011.

## 2 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med kravene i RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon. I gjennomføringen av prosjektet har følgende teknikker blitt brukt for å samle inn data:

### *Dokumentanalyse*

I rapporten er det brukt informasjon fra TKEs rutiner, delegeringer og rammeavtaler TKE har inngått. I tillegg er dokumentasjon tilknyttet avrop på 3 rammeavtaler gjennomgått.

KPMG har valgt ut rammeavtaler i tråd med prosjektplanen og føringer fra kontrollutvalget. KPMG har fokusert på rammeavtaler og avrop i driftsavdelingen, hvor tidligere revisjon avdekket flest mangler. All tilgjengelig dokumentasjon er gjennomgått. Driftsavdelingen i TKE har vært fokusert i revisjonen. Dette siden forrige forvaltningsrevisjon i TKE avdekket flest svakeheter hos driftsavdelingen

### *Intervju*

KPMG har gjennomført ett intervju. Dette har vært med avdelingsleder for driftsavdelingen i TKE. Utvalg av person for intervju er basert på forventet informasjonsverdi, personens erfaring og formelt ansvar i forhold til rapportens formål og problemstillinger. Intervju har vært foretatt for å få utfyllende informasjon og forklaringer til dokumentasjon fra TKE. Alle data fra intervjuet er verifisert av respondenten, dvs. at respondenten har lest igjennom referatet og gjort eventuelle korrigeringer.

### *Skriftlige spørsmål*

KPMG har innhentet svar på spørsmål rettet til leder av driftsavdelingen knyttet til gjennomgåtte avrop.

*Datadelen* er basert på dokumentanalyse og intervju. Problemstillingene er søkt belyst fra flere kilder.

*Datainnsamlingen* ble avsluttet 21. desember 2010.

Rapporten er sendt daglig leder i TKE for uttalelse.

## 3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som kommunen vurderes i forhold til<sup>6</sup>. Som kilde for revisjonskriterier er brukt TKEs rutiner/retningslinjer og rammeavtaler.<sup>7</sup> Revisjonskriteriene er i sin helhet listet og utdypet i vedlegget til rapporten.

---

<sup>6</sup> RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon.

<sup>7</sup> Forskrift 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser og lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser

# 4 Fakta

I delkapittel 4.1 er inntatt en omtale av TKEs rammeavtaler. I delkapittel 4.2 beskrives rutiner for inngåelse av rammeavtaler. I delkapittel 4.3 beskrives rutiner for avrop på rammeavtaler. I delkapittel 4.4 er anskaffelser av rammeavtaler og avrop etterprøvd mot rutiner.

## 4.1 Oversikt over rammeavtaler

TKE har 14 rammeavtaler, med en maksimal varighet på 4 år, inklusive ett opsjonsår. Driftsavdelingen har fire rammeavtaler. Estimert kontraktsverdi ligger mellom kr. 2,1 og 6 millioner. Utbyggingsavdelingen har 10 rammeavtaler. Estimert kontraktsverdi ligger inntil 1,7 millioner for hver avtale. For oversikt over rammeavtaler vises til vedlegg.

## 4.2 Rutiner ved anskaffelse av rammeavtaler

### Policy

TKEs praksis er å inngå rammeavtaler på de områdene hvor det gjøres flest innkjøp, og innkjøpene har stor verdi.

### Fullmakter

Daglig leder i TKE har fullmakt til å inngå rammeavtaler, herunder underskrive kontraktene med leverandørene.

### Habilitet

Tønsberg kommunes etiske reglement<sup>8</sup> gjelder for TKE. De etiske retningslinjene beskriver krav til habilitet, herunder krav til uavhengighet og objektivitet hos ansatte i TKE. Retningslinjene har et vedlegg som inneholder spesifikke etiske retningslinjer for innkjøp og anskaffelsesvirksomheten. Retningslinjene gjelder også ved avrop på rammeavtaler. De etiske retningslinjene omtaler ikke bruk av rammeavtaler spesielt.

Driftsavdelingen hos TKE arbeider for tiden med å lage en kvalitetshåndbok som også skal omtale habilitetskravene.

Det er opp til den enkelte ansatte som gjør innkjøp å si fra om habilitetskonflikter og eventuelt ta opp spørsmålet rundt egen habilitet til vurdering.

## 4.3 Rutiner ved avrop på rammeavtaler

### Ansvar og myndighet

Alle ansatte i TKE kan gjøre avrop på rammeavtaler. Det er ingen beløpsbegrensninger i forhold til hvor store avropene kan være.

---

<sup>8</sup> Ref. Bystyre-sak 23/07, Tønsberg kommune.



Det foreligger ingen skriftlig eller formell delegering av myndighet til å foreta avrop fra daglig leder til avdelingsleder for drift. I praksis er det vaktmestre og administrasjonen som bestiller. Renholdere bestiller i praksis ikke. Nyansatte får informasjon fra nærmeste leder om muligheten til å gjøre avrop på rammeavtaler.

Avdelingsleder for drift opplyser at det tidligere var en begrensning som innebar at vaktmestre som ville kjøpe inn for mer enn 5000 kr. måtte spørre driftsavdelingens administrasjon først. Denne begrensningen stammer fra en innkjøpsbegrensning som ble innført for noen år siden pga. dårlig økonomi. En del ansatte forholder seg til denne begrensningen fortsatt, og det er få tilfeller hvor det blir kjøpt inn for større beløp enn kr. 5000, uten at teamleder er kjent med saken.

Avrop gjøres ved behov, som ledd i den enkelte ansattes oppgaver, og ansvar for drift og vedlikehold av byggene.

### **Bestilling og godkjenning av avrop**

Rammeavtalene med leverandørene regulerer hvordan avrop/bestilling skal gjøres. Avrop skal gjøres via faks, e-post eller per telefon.

For avrop knyttet til bolig har driftsavdelingen et skjema som brukes ved bestillinger. Det er administrasjonen i driftsavdelingen som bruker skjemaet. Vaktmestre som bestiller oppdrag på boliger bruker i liten grad skjemaet når de bestiller.

Avrop på yrkesbygg gjøres i stor grad per telefon i driftsavdelingen. Avdelingen vil nå innføre rutiner for å dokumentere bestillinger også på yrkesbygg.

Bestillinger/avrop på rammeavtaler trenger (som regel) ikke forhåndsgodkjennes i driftsavdelingen. Det kommuniseres rundt hva som skal eller bør bestilles. Det er tett dialog rundt bestillinger i det daglige via telefon, e-post og møter.

Dersom det kjøpes inn feil eller noen gjør store innkjøp uten godkjenning, fanges dette opp ved fakturakontroll og vedkommende blir informert om hvilken praksis som skal følges.

I driftsavdelingen er det et skille mellom hvem som bestiller/gjør avrop på rammeavtalen, den som godkjenner/attesterer fakturaene og den som anviser fakturaen.

### **Forebygging av mislighold**

Det opplyses at følgende forhold bidrar til å forebygge mislighold vedrørende rammeavtaler TKE har inngått:

- Rutiner for attestering og anvisning av to forskjellige personer.
- Etiske retningslinjer.
- Kommunikasjonen daglig innad i driftsavdelingen.
- Kommunens varslingsplakat.
- Organisering i team med tett kommunikasjon mellom leverandør, teamleder og ledende vaktmester.
- Leverandør på tømmeravtalen sender jevnlig oversikt til avdelingsleder over hvilke oppdrag som er bestilt, og når de skal utføres.
- Kontroll av fakturaer og korrigerings/info hvis noen følger feil praksis.
- Tidvis kontroll av arbeider fra leverandører.

Et forbedringspunkt for driftsavdelingen<sup>9</sup> er å formalisere den etablerte praksis, og nedfelle denne i skriftlige rutiner. Arbeidet med kvalitetshåndbok for driftsavdelingen vil medføre at mye praksis formaliseres.

---

<sup>9</sup> Ref. leder for driftsavdelingen, TKE.

Om kontroll av fakturaene opplyser avdelingsleder for drift at det er flere tusen jobber som blir ferdigstilt hvert år. Det er således tale om mange tusen fakturaer i året. Det er ikke kapasitet til å kontrollere alle like godt. Om fakturakontrollen opplyses det videre:

- Bestillingsskjema for boliger brukes ved fakturakontroll. Skjemaet gjør fakturakontrollen enklere.
- De gangene det ikke finnes et bestillingsskjema må fakturakontrollen gjøres ut fra en sannsynlighetsvurdering. I vurderingen ser driftsavdelingen på størrelsen på beløpene, om det gjelder et vanlig oppdrag, eventuelt spørres den som har foretatt bestillingen. Som regel går det fram av fakturaen hvem i TKE som har gjort bestillingen. I vurderingen ses det også på om man kjenner personene som har utført jobben, om man har hørt om oppdraget osv.

Om kontroll av leveransene opplyser avdelingsleder for drift at TKE har ulike kontrollpraksiser for hhv. boliger og yrkesbygg:

- For bolig er det slik at når leverandør har utført oppdrag på tomme leiligheter/boliger gjør bolighåndverkene i TKE siste finpuss i leilighetene. Da kan de samtidig se etter om leverandøren har gjort en bra jobb. Bolighåndverkene har ikke med seg bestillingen ut, og de drar ikke ut kun for å gjøre kontroll. Hvis de ser ting, så kan de si fra til boligkontrolløren i TKE. TKE har en skriftlig rutine på ut/innflytting som sier at håndverkerne skal gjøre sluttkontroll på andres arbeider når de demonterer og klargjør leiligheten.

Når leverandører har utført oppdrag i bebodde leiligheter/boliger er det ingen kontroll. Dersom beboere ikke er fornøyd med arbeidet må de klage på arbeidet som er utført. Ved klage følger TKE opp.

- For yrkesbygg er det slik at vaktmestre på bygget følger opp og kontrollerer leveranser fra leverandørene. Dette gjelder enten det er tale om malerarbeid, elektrisk arbeid eller rørleggerarbeid.

Ved større oppdrag på yrkesbygg drar ansatte i driftsavdelingen ut for å etterse arbeidet som er utført. Om det er behov for slik kontroll vurderes fra sak til sak. Momenter som hensyntas er hvor stort arbeidet er, hvilken kompetanse vaktmesteren på stedet har, om det er et bygg hvor det ikke er en vaktmester, om det har vært en komplisert sak, tidlige erfaringer med leverandøren osv.

Ved elektriske arbeider leverer elektrikerne en sluttkontroll og en samsvarserklæring om at det elektriske anlegget er iht. til lov- og forskriftskrav. Elektroleverandøren plikter å gjøre en slik egenkontroll på alle oppdrag med nyinnstallasjoner og endringer. Dokumentasjon på at dette er gjort skal legges ved fakturaen.

Når leverandører utfører timebasert arbeid har ikke TKE praksis for å kvittere på timelister. Det er sjelden folk til stede fra TKE når jobbene avsluttes. TKE setter håndverkerne i gang og sjekker jobben etter at den er ferdig, noe som kan være dagen etter. Hver vaktmester har også flere bygg å følge opp.

Det finnes ikke en formalisert kontrollstrategi i driftsavdelingen for kontroll av leveranser, og hvordan kontroller kan gjøres. Behovet for kontroll er opp til den enkelte saksbehandler å vurdere.

Det hender at det avdekkes forhold ved kontrollene som ikke er iht. bestillingen. TKE melder da fra til leverandøren og følger opp at leverandøren utbedrer forholdet.

Avdelingslederen opplyser at det er tilfeldig om det dokumenteres at det er foretatt kontroller.

## 4.4 Kontroll av TKE rammeavtaler og avrop

Tabellen viser hvilke rammeavtaler og avrop som er etterprøvd:

Nr	Anskaffelse	Beskrivelse	Verdi
<b>1</b>	<b>Rammeavtale</b> (01.01.09-31.12.11)	<b>Snekker- og tømrertjenester</b>	kr. 2 100 000,-
a	Avrop	Kle om gavlvegg	kr. 1 401,-
b	Avrop	Vannskade gulv	kr. 2 076,-
c	Avrop	Lekkasje tak/vegg barnehage	kr. 240 000,-
d	Avrop	Ordne takstein/snøfangere/dører	kr. 123 954,-
<b>2</b>	<b>Rammeavtale</b> (01.01.08-31.12.10)	<b>Malertjenester</b>	kr. 6 000 000,-
a	Avrop	Malerarbeid,	Kr. 95 842,-
b	Avrop	Malearbeid,	Kr. 73 096,-
c	Avrop	Arbeider på skole	Kr. 262 599,-
<b>3</b>	<b>Rammeavtale</b> (01.01.08-31.12.10)	<b>Elektrikertjenester</b>	kr. 4 000 000,-
a	Avrop	Diverse oppussing.	Kr. 87 500,-
b	Avrop	Byttet tavle, omgjøringer av varmestyring	Kr. 117 678,-
c	Avrop	Byttet defekt lysarmatur bad	Kr. 1 961,-
d	Avrop	Bytte nødlys utmarkeringslys	Kr. 53 273,-

### Policy

For noen år siden ble behovet for rammeavtaler gjennomgått og det ble laget en liste over områder hvor det burde etableres rammeavtaler. Etter dette ble det inngått rammeavtaler på ønskede områder.

Det er flere områder som TKE ønsker å lage rammeavtaler på, men pga. kapasitetsmangel er det ikke etablert rammeavtaler på disse områdene. Det vil bli inngått rammeavtaler på flere områder i løpet av 2011.

### Fullmakt

Det forelå ikke fullmakt for daglig leder på tidspunktene for inngåelse av rammeavtalene. I møte den 2.3.2010<sup>10</sup> vedtok styret i TKE å gi fullmakt til daglig leder vedrørende signering av kontrakter med leverandører.

### Habilitet

TKE fører ikke kontroller for å undersøke om habilitetskravene følges. Det blir ikke spesielt fokusert på dette.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Ref. styresak 005/10, Tønsberg kommunale Eiendom KF.

<sup>11</sup> Ref. leder for driftsavdelingen, TKE.

## 4.4.1 Kontroll av 11 avrop

KPMG har gjennomgått og innhentet tilgjengelig dokumentasjon for 11 utvalgte avrop. Dokumentasjonen er systematisert i tabellene under (*I tabellen: IA = ikke aktuelt, - = ikke dokumentert*).

### Kontrollerte avrop på rammeavtale for snekker- og tømrertjenester:

	Avrop 1a	Avrop 1b
Verdi undersøkt avrop	Kr. 1 401,-	Kr. 2 076,-
Beskrivelse avrop	Kle om gavlvegg	Vannskade gulv
Bygg	Bolig	Bolig
Dokumentasjon av bestilt oppdrag	-	-
Fakturadato	30.11.2009	30.9.2010
Spesifisert timer /arbeid	I.A.	Ja
Spesifisert materialliste	Ja	I.A.
Kontroll av leveransen iht bestilling	-	Ja

#### Avrop 1a

TkE opplyser at oppdraget ble muntlig bestilt. I fremdriftsplan/ordreoversikt fra Timber oversendt 22.10.2009 er oppdraget bekreftet. Kontrollen anses å være gjort ut i fra at maler har ansvar for å godkjenne underlaget før det males.

#### Avrop 1 b

TkE opplyser at bestillingen var forårsaket av en lekkasje hvor det var behov for å få åpnet gulvet umiddelbart for inspeksjon. Da foretas bestillingen muntlig og så avtaler man på stedet hva som skal gjøres. I dette tilfellet åpnet Timber gulvet, mens TkEs saksbehandler så på. Jobben ble deretter overlatt til borettslaget som en forsikringssak og utført videre av andre. Kontrollen ble dermed utført samtidig.

	Avrop 1c	Avrop 1d
Verdi undersøkt avrop	Kr. 240 000,-	Kr. 123 954,-
Beskrivelse avrop	Lekkasje tak/vegg barnehage	Ordne takstein/snøfangere/dører
Bygg	Yrkesbygg	Yrkesbygg
Dokumentasjon av bestilt oppdrag	Delvis	Ja
Fakturadato	31.05.2009	10.8.2009
Spesifisert timeliste /arbeid	Ja	Ja
Spesifisert materialliste	Delvis. Varer, sum og innkjøpsted er oppgitt, men fakturabilag dokumenterer ikke disse utgiftene.	Ja
Kontroll av leveransen iht bestilling	Ja	Ja

#### Avrop 1 c

TkE opplyser at bestilling for det meste er gjort muntlig, ved befaring. Deler av bestilling ble gjort per e-post. Oppdraget var en hastesak og derfor ble rammeavtalen brukt i stedet for å avholde konkurranse. TkE opplyser at arbeidet og leveransen ble fulgt opp ved befaringer på bygget.

#### Avrop 1 d

TkE opplyser at kontrollen ble gjort ved befaring av leveransen/utført arbeid. Bestilling til vaktmester om å gjennomføre en befaring med maler er dokumentert.

#### Kontrollerte avrop på rammeavtale for malertjenester:

	<b>Avrop 2a</b>	<b>Avrop 2b</b>
Verdi undersøkt avrop	Kr. 95 842,-	Kr. 73 096,-
Beskrivelse avrop	Malerarbeid	Malearbeid
Bygg	Bolig	Bolig
Dokumentasjon av bestilt oppdrag	Ja	Ja
Fakturadato	16.6.2009	27.8.2009
Spesifisert timeliste /arbeid	Ja	Ja
Spesifiserte materialliste	Ja	Ja
Kontroll av leveransen iht bestilling	-	-

#### Avrop 2 a

- TkE opplyser at kontrollen ikke er dokumentert, men at kontroll gjøres iht. til rutine for sluttkontroll. Sluttkontroll gjør håndverkere på andres arbeider ved ut/innflytting i boligen.
- Kontrollen rapporteres når det finnes avvik som skal følges opp videre.

	<b>Avrop 2c</b>
Verdi undersøkt avrop	Kr. 73 612,-
Beskrivelse avrop	Malerarbeid
Bygg	Yrkesbygg
Dokumentasjon av bestilt oppdrag	-
Fakturadato	22.12.2008
Spesifisert timeliste /arbeid	Ja ( arbeid)
Spesifiserte materialliste	I.A
Kontroll av leveransen iht bestilling	Ja

#### Avrop 2 c

TkE opplyser at arbeidene ble avtalt ved befaring med malerfirmaet. Det foreligger rapport fra befaring i barnehagen som dokumenterer at TkE har fått utført oppussingsarbeid høsten 2008.

#### Kontrollerte avrop på rammeavtale for elektrikertjenester:

	<b>Avrop 3a</b>	<b>Avrop 3b</b>
Verdi undersøkt avrop	Kr. 87 500,-	Kr. 117 678,-
Beskrivelse avrop	Diverse oppussing Gunnarsbø	Presterød barnehage Byttet tavle, omgjøringer av varmestyring
Bygg	Yrkesbygg	Yrkesbygg
Dokumentasjon av bestilt oppdrag	Delvis	Ja
Fakturadato	25.3.2009	24.9.2009
Spesifiserte timer /arbeid	Ja	Ja
Spesifisert materialliste	Ja	Ja
Kontroll av leveransen iht bestilling	Ja	Ja

#### Avrop 3 a

TkE har dokumentert at det er bestilt elektroarbeid, men det er ikke spesifiserte hvilket arbeid som skal utføres. Sluttfaktura inneholder timelister og materialliste. Arbeidet er utført på Gunnarsbø hvor TkE har kontor. Arbeidene ble fulgt gjennom daglige samtaler/befaringer med montør om hva som skulle utføres. Timelister fra leverandør er kontrollert. Sluttkontroll med sjekkliste av kontrollpunkter samt samsvarserklæring foreligger fra leverandør.

	<b>Avrop 3c</b>	<b>Avrop 3d</b>
Verdi undersøkt avrop	Kr. 1 961,-	Kr. 53 273,-
Beskrivelse avrop	Byttet defekt lysarmatur bad	Bytte nødlys utmarkeringslys
Bygg	Bolig	Yrkesbygg
Dokumentasjon av bestilt oppdrag	Ja	Ja
Fakturadato	23.2.2010	28.4.2010
Spesifiserte timer /arbeid	Ja	I.A.
Spesifisert materialliste	Ja	I.A,
Kontroll av leveransen iht bestilling	I.A.	Ja <sup>12</sup>

#### Avrop 3 c

TkE opplyser at kontroll skjer av brukeren selv. Erfaringsmessig klager brukeren dersom jobben ikke er skikkelig utført.

#### Avrop 3 d

Leverandøren ga ved bestilling en fast pris iht. rammeavtalen, slik at opplysninger om medgåtte timer og materiell ikke er relevant.

#### Habilitet

Avdelingslederen for drift opplyser at det ikke er noen i driftsavdelingen som er kjent med at ansatte har for tette bånd til leverandørene. Videre opplyses om at driftsavdelingen ikke konkret har spurt de ansatte om dette, og at det heller ikke vært noen episoder hvor innkjøpere ikke har overholdt habilitetskravene. Dersom en skulle bli kjent med habilitetsutfordringer vil det bli tatt tak i.

TkE har fokus på at ansatte ikke skal benytte seg av rammeavtalene privat. For 2-3 år siden ble det gitt informasjon om habilitetskravene til vaktmestre. Avdelingsleder for drift kjenner ikke til om habilitet har vært tatt opp og fokusert etter det.

<sup>12</sup> Samsvarserklæring fra leverandøren, med sjekkliste for EI-kontroll/sluttkontroll.

# 5 Vurdering

## Rammeavtaler

TkE har inngått 14 rammeavtaler på prioriterte områder hvor TkE anser at behovet for innkjøp er størst.

Rammeavtalene i driftsavdelingen gir ikke leverandørene en enerett. TkE kan gjøre bestillinger over kr. 100 000 hos andre enn leverandøren som det er inngått avtale med. Dette gir etter vår vurdering TkE en mulighet til og ytterligere konkurranseutsette innkjøp og slik oppnå enda gunstigere betingelser. Bestillinger hos andre må foretas iht. regelverket om offentlige anskaffelser.

## Fullmakt for inngåelse av rammeavtale med leverandør

Fra mars 2010 har daglig leder fått fullmakt til å inngå rammeavtaler. Inntil mars 2010 ble rammeavtaler inngått av daglig leder, mens de etter vår vurdering da skulle ha vært inngått av styret i TkE, eller bystyret ved ordfører.

## Habilitet

Etter vår vurdering fordrer det kunnskap om habilitetskravene for å nå formålet med rutinen om at hver enkelt ansatt selv skal ta opp eventuelle interessekonflikter. På innkjøpsområdet er det videre grunn til å være særskilt oppmerksom på faren for interessekonflikter. Det er mange ansatte i TkE som kan gjøre avrop på rammeavtalene. Etter vår vurdering blir det da enda viktigere å forebygge interessekonflikter og inhabilitet ved å sikre god kjennskap til habilitetskravene. Etter vår vurdering kan det innføres rutiner som innebærer en mer aktiv oppfølging av habilitetskrav for ansatte. For eksempel i form av en erklæring i forhold til kommunens etiske retningslinjer og innkjøp/avrop på rammeavtaler.

## Rutiner for avrop og etterlevelse av rutinene

Rutinene for avrop på rammeavtaler innebærer at avrop skal skje i samsvar med betingelsene nedfelt i avtalen.

Etter vår vurdering bør TkE formalisere fullmaktsdelegeringer knyttet til avrop i driftsavdelingen. Når alle kan gjøre avrop uten beløpsbegrensninger, og opplæringen gjøres av nærmeste leder, øker risikoen for ulik praksis og at avrop ikke følger rutinene. Etter vår vurdering vil en vid delegering øke behovet for formaliserte rutiner. I arbeidet med nye rutiner og formalisering av praksis, bør også rutiner knyttet til avrop på rammeavtaler inkluderes.

Etter vår vurdering kan TkE med fordel gjennomgå praksis med at alle kan bestille på rammeavtalene og avgrense muligheten for de som i praksis likevel ikke handler, eller har behov for å handle innenfor rammeavtalene. I den grad det praktiseres en beløpsgrense på avrop på 5 000 kr for vaktmestre, bør også denne etter vår vurdering formaliseres.

Det er positivt at det internt er en dialog og samhandling om avrop i forkant av bestillinger. Dette bidrar til å koordinere innkjøp og minske muligheten for feil bestillinger. Tett kommunikasjon rundt bestillinger bidrar etter vår vurdering også til å oppfylle forutsetningen i innkjøpsreglement om at alle innkjøp skal bunne i reelle behov.

I driftsavdelingen i TKE er det et skille mellom den som bestiller avrop på rammeavtalene og den som godkjenner/attesterer faktura og den som anviser. Kontroll av håndverertjenester gjøres av vaktmestre, bolighåndverkere i TKE eller av driftsavdelingen etter en vurdering av behov.

Det er et stort antall leveranser til driftsavdelingen og kapasitet til å kontrollere alle synes vanskelig. Etter vår vurdering har imidlertid TKE en kontrollpraksis som kan bidra til å forebygge mislighold av avtalene:

- Vår kontroll har vist at det brukes tilgjengelige ressurser (vaktmestre og håndverkere) til å etterse arbeider utført av leverandørene.
- I tillegg synes risikovurderinger å ligge til grunn for om større kontroller settes inn fra administrasjonen i driftsavdelingen.

Etter vår vurdering synes imidlertid kontrollpraksis lite formalisert. Praksis kan etter vår vurdering med fordel bli inkludert i rutinene som driftsavdelingen har under utarbeidelse. Dette vil forankre praksis ytterligere, og gjøre den lettere tilgjengelig.

Kontrollen av avropene viser etter vår vurdering at betingelser for avrop nedfelt i rammeavtalene følges. Samtidig er det et forbedringspotensial i forhold til rutiner for dokumentasjon av bestillinger på yrkesbygg. Dette har TKE opplyst om at de allerede arbeider med å forbedre, noe som er positivt. Etter vårt syn bør rutinene sikre at også hasteoppdrag dokumenteres, selv om dokumentasjonen først kommer på plass i ettertid. Det er etter vår vurdering også viktig at det av dokumentasjonen går fram hva som er bestilt, dette for å sikre etterprøvnbarhet og forenkle kontroller i etterkant.

Etter vår vurdering er rutinene for kontroll av avrop i stor grad fulgt opp i de oppdragene/avropene som vi har sett på.



# 6 Uttalelse fra daglig leder



## Tønsberg kommunale Eiendom KF

Svend Foynsgt. 3, 3126 Tønsberg

Sentralbord 33 34 89 30  
Telefaks 33 31 88 04  
Org.nr. 979 787 014

**KPMG AS**  
**V/ Kari Hesjedal**

Deres ref.:

Vår ref.: TE

Dato: 20.01.11

### **Kommentarer til forvaltningsrevisjon ”Anskaffelser og rammeavtaler”.**

Viser til forvaltningsrevisjon vedr. anskaffelser og rammeavtaler hos Tønsberg kommunale Eiendom KF gjennomført av KPMG.

Vi kan ikke se noen direkte faktafeil i rapporten.

Der det er påpekt forbedringer og feil i våre rutiner, vil dette legges inn som en del av vårt videre arbeide med å etablere en kvalitetshåndbok for drift og vedlikeholdsavdelingen.

Vi takker for godt gjennomført arbeide og gode innspill.

Viser for øvrig til rapport ”Evaluering av Tønsberg kommunale Eiendom KF” gjennomført av KPMG v/Anton Kr. Olaussen 26.09.07, Tønsberg Kommunes Forvaltningsrevisjon gjennomført av KPMG April 2009 og Forvaltningsrevisjon oktober 2010 vedr. offentlige anskaffelser.

Med vennlig hilsen

Tor Espnes  
Daglig leder  
Tønsberg kommunale Eiendom KF

# Vedlegg

Dette vedlegget inneholder:

1. Revisjonskriterier.
2. Oversikt over rammeavtaler

For øvrig vises til vedlegg i del 1

## 1. Revisjonskriterier

Fullmaktsbestemmelser for daglig ledelse i TKE er brukt som kilde for revisjonskriterier. Som revisjonskriterium er brukt:

- Den som inngår kontrakt med leverandørene på vegne av TKE skal ha gyldig fullmakt.

Kommunens etiske retningslinjer gjelder for TKE og er brukt som kilde for å utlede revisjonskriterier. Som revisjonskriterier er brukt:

- Ansatte skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom personlige og kommunens interesser.
- Ansatte skal si fra til overordnet om personlige interesser som kan påvirke avgjørelsen i sak vedkommende har ansvar for/deltar i behandlingen av.
- Innkjøpsrutiner skal følges av ansatte i TKE som forestår avrop på rammeavtaler.

Kommunens innkjøpsreglement er brukt som revisjonskriterier, herunder:

- Avrop/bestilling må foretas av færrest mulig ansatte.
- Påse at det er et reelt behov for anskaffelsen og budsjettmessig dekning.

Som kilder for revisjonskriterier er brukt følgende rammeavtaler:

- Avtale av 8.10.2007 mellom TKE og maler
- Avtale av 18.12.2008 mellom TKE og snekker
- Avtale av 4.10.2007 mellom TKE og elektroinstallatør

Som kilde for revisjonskriterier er og brukt rutiner/praksis hos TKE for bestilling og kontroll. TKE har rutiner for å dokumentere bestilling av oppdrag på bolig på et eget skjema. For oppdrag på yrkesbygger er det som regel vaktmestrene på stedet som følger opp og kontrollerer leveransen fra leverandøren. Ved større oppdrag på yrkesbygg drar ansatte i driftsavdelingen ut for visuelt å inspisere leveransen. Ved elektriske arbeider leverer elektrikerne en sluttkontroll og en samsvarserklæring om at det elektriske anlegget er iht. til lov- og forskriftskrav. TKEs håndverkerne også skal gjøre sluttkontroll på andres arbeider når de monterer og klargjør leiligheten.

På bakgrunn av rammeavtaler og beskrevne rutiner/praksis er følgende brukt som revisjonskriterier:

- Oppdrag gis per e-post, faks eller telefon for yrkesbygg.
- Oppdrag på bolig bestilles på eget skjema.
- Ved faktura etter timearbeider skal være timeliste.
- Ved faktura skal ligge spesifisert materialliste.
- Leveranse på yrkesbygg kontrolleres av vaktmester på bygget.
- Driftsavdelingen kontrollerer større leveranser.
- Elektroleverandør leverer dokumentasjon på egenkontroll som viser at installasjoner er kontrollert.
- TkEs håndverkere gjør en sluttkontroll av leveranser i bolig ved remontering og klargjøring av leiligheter.

## 2. Oversikt over rammeavtaler

Oversikt over rammeavtaler i TKE, driftsavdelingen<sup>13</sup>:

Område	Estimert kontraktsverdi	Varighet
Elektriker	kr. 3 000 000- 4 000 000,- (3 år)	3+1 år
Rørlegger	kr. 4 000 000,-(3 år)	3+1 år
Maler	kr. 6 000 000,- (3 år)	3+ 1år
Tømrer	. 2 100 000,-(3 år)	3+1 år

Oversikt over rammeavtaler i TKE, utbyggingsavdelingen:

Område	Estimert kontraktsverdi for avtaleperioden	Varighet
Arkitekt	Mindre enn jr. 1 700 000,-	3+1 år
RIB <sup>14</sup>	Mindre enn jr. 1 700 000,	3+1 år
RIV <sup>15</sup>	Mindre enn jr. 1 700 000,	3+ 1år
RIE <sup>16</sup>	Mindre enn jr. 1 700 000,	3+1 år
	Mindre enn jr. 1 700 000,	3+1 år
RIB <sup>17</sup>	Mindre enn jr. 1 700 000,	3+1 år
Akustikk, utendørsstøy, vibrasjon, elektroakustikk	Mindre enn jr. 1 700 000,	3+1 år
Reguleringsplaner	Mindre enn jr. 1 700 000,	3+1 år
	Mindre enn jr. 1 700 000,	3+1 år
Grunnundersøkelser og geoteknikk, Miljøgeologi	Mindre enn jr. 1 700 000,	3+1 år
Oppmåling og stikking	Mindre enn jr. 1 700 000,	3+1 år
SHA-koordinator	Mindre enn jr. 1 700 000,	3+1 år

<sup>13</sup> Basert på protokollført verdi.

<sup>14</sup> Bygningsteknisk ingeniør i en prosjekteringsgruppe

<sup>15</sup> VVS-teknisk ingeniør i en prosjekteringsgruppe

<sup>16</sup> Elektroteknisk ingeniør i en prosjekteringsgruppe

<sup>17</sup> - Brannsteknisk ingeniør i en prosjekteringsgruppe