

# Etterlevelsesrapport om oppfølging og kontroll av rammeavtaler i forsvarssektorens virksomheter

Rapportert i Dokument 1 (2024–2025)



Revisjonen er gjennomført som en del av Riksrevisjonens kontroll av disposisjoner i henhold til

- lov om Riksrevisjonen § 9 første ledd
- instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 3 bokstav b
- INTOSAI standard for etterlevelsesrevisjon (ISSAI 4000)
- Riksrevisjonens faglige retningslinjer for etterlevelsesrevisjon

# Innhold

<b>1</b>	<b>Sammendrag</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Innledning</b> .....	<b>5</b>
2.1	Rammeavtaler .....	6
2.2	Risiko for manglende etterlevelse ved bruk av rammeavtaler .....	7
<b>3</b>	<b>Mål og problemstillinger</b> .....	<b>8</b>
3.1	Målet med revisjonen .....	8
3.2	Nærmere om ansvarlig part og reviderte enheter .....	8
<b>4</b>	<b>Revisjonskriterier</b> .....	<b>9</b>
4.1	Oversikt over regler og krav for forsvarssektorens anskaffelser .....	9
4.2	Rammeavtalers verdi (PS1) .....	10
4.3	Rammeavtalers varighet (PS2) .....	11
4.4	Krav til virksomhetenes internkontroll .....	12
<b>5</b>	<b>Metoder</b> .....	<b>14</b>
5.1	Metoder som gjelder begge problemstillinger .....	14
5.2	Metoder som gjelder rammeavtalers verdi.....	14
5.3	Metoder som gjelder rammeavtalers varighet.....	15
<b>6</b>	<b>Funn</b> .....	<b>20</b>
6.1	Forsvarssektoren har svak kontroll og oppfølging av rammeavtalers verdi .....	20
6.2	Virksomhetene har svakheter i sin kontroll og oppfølging av rammeavtalers løpetid.....	26
<b>7</b>	<b>Konklusjon</b> .....	<b>35</b>
7.1	Virksomhetenes kontroll og oppfølging av rammeavtaler hindrer ikke kjøp på utløpte rammeavtaler .....	35
7.2	Virksomhetenes kontroll og oppfølging av forbruk på rammeavtaler er svak .....	36

# 1 Sammendrag

Forsvarssektoren, som består av Forsvaret, Forsvarsmateriell, Forsvarets forskningsinstitutt, Forsvarsbygg og Nasjonal sikkerhetsmyndighet, bruker store deler av sine budsjettmidler til anskaffelser. Bare i 2022 brukte sektoren 27 milliarder kroner under kategorien *andre driftskostnader*, som i hovedsak er anskaffelser.<sup>1</sup>

Offentlige anskaffelser er regulert gjennom anskaffelsesloven med tilhørende forskrifter. Loven skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser.<sup>2</sup> Lovens grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet er sentrale for å sikre at samfunnet har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

Mange av sektorens anskaffelser blir gjennomført ved å inngå rammeavtaler med en eller flere leverandører. Under en rammeavtale kan oppdragsgiver gjøre gjentatte enkeltkjøp basert på rammeavtalens vilkår i perioden rammeavtalen gjelder for. Fordelen med en rammeavtale er at oppdragsgiver kan gjøre gjentatte kjøp uten å måtte gjennomføre ny konkurranse for hvert enkelt innkjøp.<sup>3</sup> Denne kontraktstypen er særlig egnet når det er vanskelig å fastslå på forhånd akkurat hvor mye det er behov for i hvert enkeltkjøp, og når behovene vil oppstå.

Målet med revisjonen er å kontrollere om virksomhetene i forsvarssektoren etterlever reglene og kravene for oppfølging av rammeavtaler. Både anskaffelsesforskriften (FOA) og forskriften om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser (FOSA) begrenser hvor lenge rammeavtaler kan gjelde. Denne begrensningen er ment å sikre konkurranse og effektiv ressursbruk. I tillegg stilles det krav om at oppdragsgiveren beregner hvor mye de forventer å kjøpe i den perioden rammeavtalen varer. På den måten blir rammeavtalens maksimale verdi kjent for alle potensielle leverandører. Virksomhetene skal også ha en internkontroll som består av systemer og rutiner som blant annet skal sikre at virksomheten følger lover og regler på dette området.

Vår undersøkelse handler om rammeavtaler der en eller flere av virksomhetene i forsvarssektoren er oppdragsgiver. Virksomhetene kan inngå avtaler der kun egen virksomhet er oppdragsgiver, men også rammeavtaler der andre virksomheter er oppdragsgiver/avtalepart og dermed kan bruke avtalen.

For å belyse problemstillingene i revisjonen har vi gjennomført dokumentanalyser og regnskapsanalyser, intervjuet og sendt skriftlige forespørsler til virksomhetene og kontrollert enkeltsaker.

---

<sup>1</sup> Riksrevisjonens sammenstilling av tall fra virksomhetenes årsrapporter 2022.

<sup>2</sup> Lov om offentlige anskaffelser § 1.

<sup>3</sup> Bakken, E. & Nordby, T. (2013). *Offentlige anskaffelser*. Fagbokforlaget.



## Hovedkonklusjon

Virksomhetene i forsvarssektoren etterlever ikke gjeldende regler og krav for oppfølging av rammeavtaler.

- Virksomhetenes kontroll og oppfølging av rammeavtaler hindrer ikke kjøp på utløpte rammeavtaler, og det er foretatt flere direkte kjøp.
- Virksomhetenes kontroll og oppfølging av forbruket på rammeavtaler er svak. Det kan kjøpes på rammeavtaler etter at rammeavtalenes verdi er overskredet.

Rapporten ble sendt til Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet i brev 10. juni 2024. Departementene har i brev 27. og 28. juni 2024 gitt kommentarer til rapporten. Forsvaret har i tillegg gitt en egen tilbakemelding 5. juli 2024. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i denne rapporten.

## 2 Innledning

For at samfunnet skal ha tillit til at offentlige virksomheter disponerer bevilgningene så effektivt som mulig, stiller anskaffelsesreglene krav om at forvaltningen opptrer etter grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet, jf. lov om offentlige anskaffelser § 4.

For samfunnet er det vesentlig at anskaffelsene dekker nødvendige behov til lavest mulig pris. Dette skal oppnås ved at anskaffelsene legges ut for åpen konkurranse. På den måten sikrer man at alle aktuelle leverandører i markedet kan levere tilbud, og at kontrakten blir tildelt den leverandøren som gir det mest fordelaktige tilbudet ut fra kriteriene for anskaffelsen.

Forsvarsdepartementet er det overordnede departementet for forsvarssektoren. Sektoren består av Forsvaret, Forsvarsbygg, Forsvarsmateriell og Forsvarets forskningsinstitutt. I tillegg er Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) tilknyttet forsvarssektoren, men er administrativt underlagt Justis- og beredskapsdepartementet.<sup>4</sup> Ansvaret for den faglige etatsstyringen av NSM er delt mellom Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Forsvarsdepartementet har instruksjonsmyndighet overfor NSM i saker innenfor sitt faglige ansvarsområde.<sup>5</sup>

Forsvarsdepartementet har ansvaret for å utforme og iverksette norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Det grunnleggende oppdraget forsvarssektoren er satt til å løse, er å forsvare Norge. Forsvaret skal sikre nasjonal selvstendighet og politisk handlefrihet. Det skal bidra til å forebygge krig og konflikt i Norge og for våre allierte. Virksomhetene som er underlagt Forsvarsdepartementet, skal samlet bidra til forsvarets operative evne, og styres derfor samlet som sektor med dette som formål. Både Forsvaret, Forsvarsmateriell, Forsvarsbygg, Forsvarets forskningsinstitutt og NSM gjør anskaffelser og har rammeavtaler til egen virksomhet, men samtlige av disse virksomhetene gjør også kjøp gjennom de andre virksomhetenes rammeavtaler.

Forsvarssektoren bruker store deler av sine budsjettmidler til anskaffelser. I perioden 2019–2023 er bevilgningene til Forsvarsdepartementet og forsvarssektoren økt med om lag 40 prosent.<sup>6</sup> Regjeringens forslag til langtidsplan for forsvarssektoren foreslår å styrke forsvaret av Norge med 600 milliarder kroner de neste tolv årene, fra 2024 til 2036. Denne styrkingen kommer i tillegg til grunnfinansieringen på om lag 1 024 milliarder kroner over de tolv årene. Denne styrkingen skal gjøres trinnvis, slik tabell 1 nedenfor viser.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Hovedinstruks for Nasjonal sikkerhetsmyndighet, fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet med virkning fra 3. mai 2019. <https://nsm.no/getfile.php/134519-1606830131/NSM/Files/Dokumenter/instruks-for-nsm.pdf>

<sup>5</sup> NTB. (2024, 17. februar). Støre varsler største bevilgning til Forsvaret siden andre verdenskrig. *NRK.no*. <https://www.nrk.no/nyheter/store-varsler-storste-bevilgning-til-forsvaret-siden-andre-verdenskrig-1.16768066>

<sup>7</sup> Prop. 87 S (2023–2024) *Forsvarsløftet – for Norges trygghet. Langtidsplan for forsvarssektoren 2025–2036*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/27e00e5acc014c5ba741aacff235d99/no/pdfs/prp202320240087000dddpdfs.pdf>, pkt. 6.2.

**Tabell 1 Økonomiske hovedstørrelser 2025–2036, i milliarder 2024-kroner**

Anslag i langtidsplanen	2024 <sup>1</sup>	2025	2028	2032	2036
<b>Investeringer</b>	30,3	39,2	58,3	80,0	80,0
<b>Drift</b>	55,1	61,1	65,0	70,1	85,9
<b>Sum</b>	85,3	100,3	123,3	150,1	165,9
<b>Endring i planrammer fra 2024-nivået<sup>2</sup></b>		15,0	37,9	64,8	80,6
<b>Militær andel i Nansen-programmet</b>	5,5				

Kilde: Prop. 87 S (2023–2024) Forsvarsløftet – for Norges trygghet – Langtidsplan for forsvarssektoren 2025–2036.

<sup>1</sup> Saldert budsjett uten Nansen-programmet (Ukrainastøtten).

<sup>2</sup> Uten nøytrale budsjettjusteringer mellom årene.

Forsvarssektoren gjør svært mange anskaffelser gjennom rammeavtaler. I perioden 2014–2022 har virksomhetene i sektoren inngått mer enn 3000 rammeavtaler. Rammeavtalene brukes ofte på tvers i forsvarssektoren. Derfor har det stor økonomisk betydning for staten at rammeavtalene forvaltes i samsvar med anskaffelsesregelverket, slik at flest mulig leverandører får anledning til å delta i konkurransen om anskaffelsene, og at virksomhetene velger tilbudene som er mest fordelaktige for staten.

## 2.1 Rammeavtaler

Rammeavtaler inngås mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører. Rammeavtalen fastsetter vilkår som skal gjelde for senere kjøp mellom partene. Vilkårene som fastsettes, kan for eksempel gjelde hva som skal leveres, hvor mye som skal leveres eller priser.<sup>8</sup>

En virksomhet som har inngått en rammeavtale, kan gjøre gjentatte enkeltkjøp, også kalt avrop, med de vilkårene som er fastsatt i rammeavtalen.<sup>9</sup> Rammeavtaler kan derfor gi fleksibilitet og administrative innsparinger for partene, fordi vesentlige vilkår allerede er fremforhandlet og fastsatt i rammeavtalen, og avropene kan gjøres uten at det må kunngjøres ny konkurranse.

### Rammeavtale

- Er en avtale mellom en/flere oppdragsgivere og en/flere leverandører.
- Gjelder for et bestemt tidsrom og for en bestemt verdi, og fastsetter sentrale vilkår for kontrakter om levering av varer og/eller tjenester som skal tildeles i løpet av tidsperioden.
- Er ressursbesparende for partene da kunngjøring, anskaffelsesprosedyrer, forhandling om priser og andre sentrale vilkår er gjennomført en gang for alle kjøp i avtaleperioden.

<sup>8</sup> Anskaffelser.no. (2023, 7. juli). *Rammeavtaler*. <https://anskaffelser.no/nn/avtaler-og-regelverk/rammeavtaler>; og Bakken, E. & Nordby, T. (2013). *Offentlige anskaffelser*. Fagbokforlaget.

<sup>9</sup> Bakken, E. & Nordby, T. (2013). *Offentlige anskaffelser*. Fagbokforlaget.

Konkurransen om å vinne en rammeavtale dreier seg i realiteten om retten til å levere de varene eller tjenestene rammeavtalen omfatter, i hele den perioden rammeavtalen varer.<sup>10</sup> Anskaffelsesregelverket setter derfor grenser for hvor lenge rammeavtaler kan vare. Hovedregelen er at rammeavtaler kan vare inntil fire år, med mindre det foreligger særlige forhold.<sup>11</sup> Rammeavtaler på forsvars- og sikkerhetsområdet kan maksimalt vare i syv år, med unntak av i særlige omstendigheter.<sup>12</sup>

En oppdragsgiver som skal inngå en rammeavtale, må beregne hvor mye de forventer å kjøpe i den perioden rammeavtalen varer, slik at rammeavtalens maksimale/høyeste verdi blir kjent for alle aktuelle leverandører. Oppdragsgiveren skal beregne og legge til grunn den maksimale/høyeste anslåtte verdien av alle kontraktene som oppdragsgiveren forventer å inngå i løpet av avtalens varighet.<sup>13</sup> Beregningen skal være forsvarlig på det tidspunktet oppdragsgiveren kunngjør konkurransen, eventuelt på det tidspunktet oppdragsgiveren innleder anskaffelsesprosessen.

Begrensningen i rammeavtalers maksimale varighet sørger blant annet for jevnlig konkurransesetting og at alle potensielle leverandører får en mulighet til å delta i konkurransen. En adgang til å utvide rammeavtalens varighet eller maksimale verdi gjennom senere endringer vil kunne undergrave det grunnleggende anskaffelsesrettslige prinsippet om konkurranse.

## 2.2 Risiko for manglende etterlevelse ved bruk av rammeavtaler

Sommeren 2020 kom det frem opplysninger i media om at Forsvarets logistikkorganisasjon hadde fraveket anskaffelsesregelverket ved å kjøpe varer uten kunngjøring og konkurranse i markedet.<sup>14</sup> Forsvarets logistikkorganisasjon opplyste blant annet at det hadde oppstått mangel på en rekke varer som følge av svakheter ved interne rutiner i Forsvaret. Det var ikke nok utstyr til en ny kontingent med rekrutter fordi flere rammeavtaler var løpt ut. Direktekjøpene utgjorde i underkant av 200 millioner kroner fordelt på 21 leverandører. Forsvarets logistikkorganisasjon vedgikk senere at deler av anskaffelsene innebar brudd på anskaffelsesloven.

Vinteren 2022 kom det også frem opplysninger i media om at Forsvaret hadde overskredet maksimalverdien på en rammeavtale. Feilen ble oppdaget av Forsvarets logistikkorganisasjon. Forsvaret varslet deretter Forsvarsdepartementet.<sup>15</sup> Riksrevisjonen tok derfor forbehold om at administrativt regelverk for økonomistyring var etterlevd, i begge virksomhetenes revisjonsberetninger. Det ble videre vist til at det var avdekket brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser hos Forsvaret og Forsvarsmateriell i Dokument nr. 1 (2022–2023), ved at det var anskaffet varer og tjenester hvor den totale rammen i rammeavtalen var overskredet.

<sup>10</sup> Anskaffelser.no. (2023, 7. juli). *Rammeavtaler*. <https://anskaffelser.no/nn/avtaler-og-regelverk/rammeavtaler>

<sup>11</sup> Anskaffelsesforskriften § 26-1 fjerde ledd.

<sup>12</sup> FOSA § 6-1 fjerde ledd.

<sup>13</sup> Anskaffelsesforskriften § 5-4 femte ledd og FOSA § 2-3 femtende ledd.

<sup>14</sup> Thommesen, L., Rognstrand, A. & Kampesæter, S. (2021, 15. april). Forsvaret gjør hasteinnkjøp for opp mot en halv milliard. *Forsvarets forum*. [www.forsvaretsforum.no/flo-fma-pbu/forsvaret-gjor-hasteinnkjop-for-opp-mot-en-halv-milliard/127087](http://www.forsvaretsforum.no/flo-fma-pbu/forsvaret-gjor-hasteinnkjop-for-opp-mot-en-halv-milliard/127087)

<sup>15</sup> NTB. (2022, 21. februar). Forsvaret erkjenner regelbrudd etter overforbruk i milliardklassen. *Forsvarets forum*. <https://www.forsvaretsforum.no/atea-forsvarets-logistikkorganisasjon-forsvarsdepartementet/forsvaret-erkjenner-regelbrudd-etter-overforbruk-i-milliardklassen/248207>



## 3 Mål og problemstillinger

### 3.1 Målet med revisjonen

Målet med revisjonen er å kontrollere om virksomhetene i forsvarssektoren etterlever de gjeldende reglene og kravene for oppfølging av rammeavtaler.

#### 3.1.1 Problemstilling 1

Etterlever forsvarssektoren regelverkets bestemmelser om kontroll og oppfølging av rammeavtalers verdi?

- Har forsvarssektoren kontroll og oppfølging av eget forbruk på rammeavtaler?
- Har forsvarssektoren kontroll og oppfølging av andre virksomheters forbruk på sine rammeavtaler?

#### 3.1.2 Problemstilling 2

Etterlever forsvarssektoren regelverkets bestemmelser om rammeavtalers varighet?

- Har forsvarssektoren kontroll og oppfølging av at det ikke gjøres avrop på utløpte rammeavtaler?
- Etterlever forsvarssektoren anskaffelsesregelverkets bestemmelser om maksimal lengde på rammeavtaler?

## 3.2 Nærmere om ansvarlig part og reviderte enheter

Som nevnt i innledningen skal alle virksomhetene som er underlagt Forsvarsdepartementet, bidra til forsvarets operative evne, og virksomhetene styres derfor samlet som sektor med dette som formål. Ettersom virksomhetene er integrert i hverandre og avhengige av hverandre for å oppnå mål om den operative evnen i Norges forsvar, er det hensiktsmessig å innrette revisjonen mot hele forsvarssektoren.

Departementet har overordnet ansvar for at det føres kontroll med virksomhetene, og at virksomhetene har forsvarlig internkontroll, jf. bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 1.3 første ledd bokstav e. Forsvarsdepartementet er derfor ansvarlig part i denne revisjonen. Justis- og beredskapsdepartementet har administrativt ansvar for NSM, og derfor vil også dette departementet være ansvarlig part for så vidt som dette departementets ansvar strekker seg.

## 4 Revisjonskriterier

### 4.1 Oversikt over regler og krav for forsvarssektorens anskaffelser

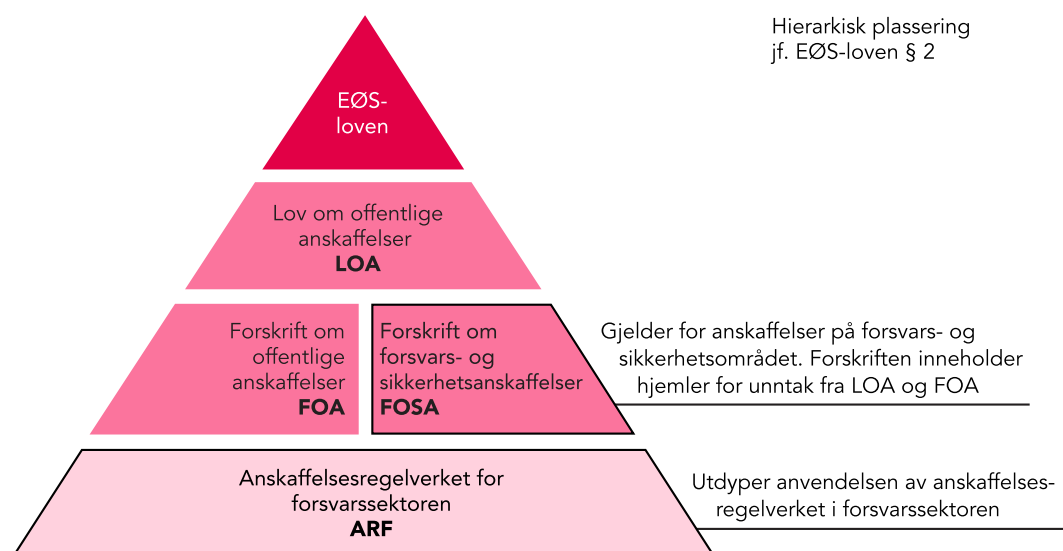
Norge er gjennom EØS-samarbeidet<sup>16</sup> bundet av EUs anskaffelsesdirektiv og forsvars- og sikkerhetsanskaffelsesdirektiv (FSD).<sup>17</sup> Anskaffelsesdirektivet er gjennomført i norsk rett gjennom anskaffelsesloven (LOA)<sup>18</sup> og anskaffelsesforskriften (FOA).<sup>19</sup> FSD er gjennomført i norsk rett gjennom forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser (FOSA).<sup>20</sup>

*Lov om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesloven) med tilhørende *forskrift om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesforskriften) gjelder for offentlige oppdragsgivere og skal sikre at samfunnets ressurser brukes effektivt. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptre med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.<sup>21</sup> Offentlige oppdragsgivere skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet, jf. anskaffelsesloven § 4.

Anskaffelsesloven gjelder ikke for anskaffelser som kan unntas i henhold til EØS-avtalen artikkel 123, jf. § 2 andre ledd. Departementet kan fastsette ytterligere unntak i forskrift. Unntak for anskaffelser på forsvars- og sikkerhetsområdet er gitt i *forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser* (FOSA).

*Anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren* (ARF) er en intern instruks som Forsvarsdepartementet har utarbeidet for anskaffelser i Forsvarsdepartementet med underliggende etater.<sup>22</sup> Anskaffelser etter ARF skal sikre forsvarlig forvaltning og at forsvarssektoren har så lik praksis som mulig i anskaffelser. Regelverket skal bidra til å sikre at forsvarssektoren opptre med høy etisk standard og integritet.

**Figur 1 Hierarkisk fremstilling av relevant regelverk**



Kilde: Riksrevisjonen.

<sup>16</sup> EØS-loven. (1992). Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven) (LOV-1992-11-27-109). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-11-27-109?q=E%C3%98S>

<sup>17</sup> Europaparlamentets og Rådets direktiv 2009/81/EF om fremgangsmåte ved inngåelse av visse offentlige bygge- og anleggs-, vare- og tjenestekontrakter på forsvars- og sikkerhetsområdet.

<sup>18</sup> Anskaffelsesloven. (2016). Lov om offentlige anskaffelser (LOV-2016-06-17-73). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73>

<sup>19</sup> Anskaffelsesforskriften (FOA). (2016). Forskrift om offentlige anskaffelser (FOR-2016-08-12-974). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974>

<sup>20</sup> Forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser (FOSA). (2013). Forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser (FOR-2013-10-04-1185). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-10-04-1185>

<sup>21</sup> Anskaffelsesloven 2016, § 1.

<sup>22</sup> Delegering av myndighet til Forsvarsdepartementet til å vedta og iverksette nytt anskaffelsesregelverk (ARF). Fastsatt ved kgl.res. 20. august 2004. Fremmet av Forsvarsdepartementet.

Figur 1 viser hvilket regelverk som gjelder for offentlige anskaffelser, og hierarkiet mellom dem.

## 4.2 Rammeavtalers verdi (PS1)

For å beregne kontraktens verdi skal oppdragsgiveren legge til grunn den høyeste anslåtte verdien/samlede betalingen inkludert enhver form for opsjon, jf. anskaffelsesforskriften § 5-4 første ledd og FOSA § 2-3 første og femte ledd. Beregningen skal være forsvarlig på tidspunktet for kunngjøringen av konkurransen, eventuelt på det tidspunktet oppdragsgiveren innleder anskaffelsesprosessen, jf. anskaffelsesforskriften § 5-4 andre ledd og FOSA § 2-3 andre ledd. For rammeavtaler må oppdragsgiveren legge til grunn den maksimale eller høyeste verdien ekskl. mva. av alle avropskontraktene som oppdragsgiveren eller oppdragsgiverne forventer å inngå i løpet av avtalens varighet, jf. anskaffelsesforskriften § 5-4 femte ledd og FOSA § 2-3 femtende ledd.

I Nærings- og fiskeridepartementets veileder til reglene om offentlige anskaffelser fra 2017 går det frem at det ikke er tilstrekkelig at oppdragsgiveren legger til grunn et sannsynlig bruksmønster. Oppdragsgiveren må legge til grunn den høyeste sannsynlige verdien av alle forventede kontrakter i hele avtaleperioden eller ordningens varighet.<sup>23</sup>

EU-domstolen uttalte 19 desember 2018 i sak C-216/17 (Coopservice) at oppdragsgiver er forpliktet til å fastsette en maksimal mengde eller verdi og at denne grensen ikke kan overskrides. Dette ble ytterligere presisert 17. juni 2021 i EU-domstolens sak C-23/20. Oppdragsgiver plikter å oppgi i kunngjøringen både samlet anslått og maksimal mengde og/eller verdi. Det vil si at oppdragsgiver plikter å fastsette et makstak som de ikke skal gå utover. Dette skal sikre likebehandling og forutberegnelighet. Når rammeavtalens angitte maksgrense er nådd, har kontrakten uttømt sin virkning. Da kan det i utgangspunktet ikke kjøpes mer under avtalen. I praksis betyr dette at ny konkurranse må utlyses. EU-domstolen presiserer imidlertid at rammeavtaler kan endres, så lenge det ikke utgjør en vesentlig endring.<sup>24</sup>

Det er ikke mulig å gjøre vesentlige endringer i de opprinnelige avtalevilkårene i rammeavtalen ved tildeling av kontrakter under rammeavtalen, jf. anskaffelsesforskriften § 26-1 femte ledd. Avrop over den fastsatte verdien vil kunne innebære at kontrakten endres vesentlig dersom avropene utover verdien utvider kontraktens omfang betydelig, jf. anskaffelsesforskriften § 28-2 bokstav c. En endring vil normalt anses som vesentlig dersom den kunne ha påvirket hvilke leverandører som ville respondert på kunngjøringen av rammeavtalen, og eventuelt hvilket tilbud som ville ha vunnet.<sup>25</sup>

### Rammeavtalers verdi

- Ved beregning av rammeavtalens verdi skal oppdragsgiveren legge til grunn den maksimale/høyeste verdien av alle avropskontraktene som oppdragsgiver eller oppdragsgiverne forventer å inngå i løpet av avtalens varighet/løpetid.
- Beregningen skal være forsvarlig på tidspunktet for kunngjøringen av konkurransen eller på det tidspunktet oppdragsgiveren innleder anskaffelsesprosessen.

<sup>23</sup> Nærings- og fiskeridepartementet. (2017). *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/df547bb0f73d43d9b90756002473f680/no/pdfs/veileder-offentlige-anskaffelser.pdf>, punkt 5.4.5

<sup>24</sup> EU-domstolens dom den 17. juni 2021, C-23/20.

<sup>25</sup> Norsk Lovkommentar, Note 483 til § 26-1 (5).

## 4.3 Rammeavtalers varighet (PS2)

### 4.3.1 Begrensning i varighet ved inngåelse av rammeavtale

Ifølge definisjonen av rammeavtale i anskaffelsesforskriften § 4-1 bokstav i skal avtalen gjelde for en bestemt periode. Rammeavtalers varighet inkludert opsjoner kan som hovedregel ikke overstige fire år, med mindre det er særlige forhold ved avtalens formål, investeringskostnader eller brukerens behov, jf. anskaffelsesforskriften §§ 11-1 fjerde ledd og 26-1 fjerde ledd.

For forsvars- og sikkerhetsanskaffelser setter FOSA en øvre grense på syv år for rammeavtalers varighet, med unntak av i særlige omstendigheter, jf. § 6-1 fjerde ledd. Når oppdragsgiveren vil inngå en rammeavtale med en varighet på mer enn syv år, skal «en redegjørelse for de særlige omstendighetene gis i kunngjøringen som følger av § 9-5», jf. § 9-1.

Oppdragsgiver skal oppbevare tilstrekkelig dokumentasjon til å begrunne viktige beslutninger som gjøres på alle stadier av anskaffelsesprosessen, jf. anskaffelsesforskriften § 7-1 første ledd og FOSA § 3-2 syvende ledd. Det må altså foreligge særlige forhold/omstendigheter for å gi rammeavtaler varighet utover henholdsvis fire eller syv år. Begrunnelsen/redegjørelsen for en slik beslutning bør derfor være dokumentert, jf. anskaffelsesforskriften § 7-1.

Vesentlige forhold ved anskaffelsen skal nedtegnes eller samles i en protokoll, jf. anskaffelsesforskriften § 7-1 tredje ledd. Ved forsvars- og sikkerhetsanskaffelser skal alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen beskrives i en protokoll, jf. FOSA § 3-11 andre ledd. For forsvars- og sikkerhetsanskaffelser som overstiger 3,2 millioner kroner<sup>26</sup>, skal det i tillegg begrunnes i protokollen hvorfor rammeavtalen eventuelt har en varighet på mer enn syv år, jf. FOSAs vedlegg 4.<sup>27</sup>

Dokumentasjonsplikten og plikten til å føre anskaffelsesprotokoll bidrar til at ulike instanser, leverandører og offentligheten kan føre kontroll med at oppdragsgiverens beslutninger er fattet i samsvar med regelverket. «Disse pliktene gir økt etterprøvnbarhet i anskaffelsesprosessen, og kan dermed bidra til å motvirke kameraderi og korrupsjon.»<sup>28</sup>

#### Rammeavtalers maksimale varighet



- Rammeavtalers varighet kan ikke overstige 4 år. Det kan gjøres unntak hvis det foreligger særlige forhold.
- Rammeavtalers varighet ved forsvars- og sikkerhetsanskaffelser kan ikke overstige 7 år. Det kan gjøres unntak hvis det foreligger særlige omstendigheter.

### 4.3.2 Oppfølging av rammeavtalers varighet

Når det er inngått en rammeavtale i tråd med anskaffelsesregelverket, kan oppdragsgiveren tildele kontrakter (gjøre avrop) uten å kunngjøre konkurransen på nytt. Avrop er en forpliktende avtale mellom kjøper og selger som er basert på betingelser som i all vesentlighet er forhåndsavtalt i en

<sup>26</sup> Terskelverdien ble hevet til 4,6 millioner kroner i 2024, jf. Forskrift om endring i forskrift om offentlige anskaffelser m.m. som trådte i kraft 14.03.2024. [Forskrift om endring i forskrift om offentlige anskaffelser m.m. - Lovdata](#).

<sup>27</sup> Vedlegg 4. Protokoll for forsvars- og sikkerhetsanskaffelser som overstiger 4,6 millioner kroner ekskl. mva., senest endret 14. mars 2024.

<sup>28</sup> Nærings- og fiskeridepartementet. (2017). *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)*.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/df547bb0f73d43d9b90756002473f680/no/pdfs/veileder-offentlige-anskaffelser.pdf>, punkt 8.2.1

rammeavtale, jf. FOA § 11-1 andre ledd, FOSA § 6-2 første ledd og § 6-3 andre ledd og ARF § 39-1 andre ledd. Det skal henvises til rammeavtalen i avropet, jf. ARF § 9-2 femte ledd.

Adgangen til å gjøre avrop faller bort når rammeavtalen utløper på dato. Et avrop som er foretatt før rammeavtalens utløp, kan likevel ha varighet utover rammeavtalens løpetid såfremt varigheten ikke innebærer en vesentlig endring i de opprinnelige kontraktsvilkårene i rammeavtalen, jf. anskaffelsesforskriften § 26-1 femte ledd.

Rammeavtaler bortfaller ved utløpsdatoen, og eventuelle avrop på en bortfalt avtale må vurderes mot de alminnelige anskaffelsesreglene. Kjøp gjennom den bortfalte rammeavtalens vilkår etter rammeavtalens utløpsdato må derfor anses som direkte kjøp etter anskaffelsesreglene. Er anslått verdi på et slikt kjøp mer enn 100 000 kroner, gjelder anskaffelsesforskriften, jf. forskriftens § 1. Dersom kjøpene skulle vært kunngjort, vil de kunne bli ansett som ulovlige direkte kjøp selv om oppdragsgiveren henviser til den utgåtte rammeavtalen.

Som nevnt i punkt 4.3.1 kan rammeavtalenes varighet ikke overstige henholdsvis fire eller syv år med mindre det foreligger særlige forhold/omstendigheter, jf. anskaffelsesforskriften § 11-1 fjerde ledd og § 26-1 fjerde ledd og FOSA § 6-1 fjerde ledd. Særlige forhold kan for eksempel handle om avtalens formål, investeringskostnader eller brukerens behov. Disse bestemmelsene regulerer kun rammeavtalenes maksimale varighet ved selve avtaleinngåelsen og ikke om det er adgang til å endre rammeavtalens varighet. Det er ikke tillatt å gjøre vesentlige endringer i de opprinnelige kontraktsvilkårene i rammeavtalen, jf. anskaffelsesforskriften § 26-1 femte ledd og FOSA § 6-1 tredje ledd. Hensynene bak de grunnleggende anskaffelsesprinsippene om konkurranse, likebehandling og forutberegnelighet tilsier at å utvide rammeavtalenes varighet utover kortvarige forhold normalt vil være en vesentlig endring i de opprinnelige kontraktsvilkårene. KOFA har i sin praksis godtatt mindre forlengelser av kontrakter i tid, men har uttalt at det er usikkert om det i det hele tatt er adgang til å forlenge rammeavtaler utover tillatt maksimal varighet i etterkant på den måten.<sup>29</sup>

Oppdragsgiveren skal oppbevare tilstrekkelig dokumentasjon til å begrunne viktige beslutninger som tas på alle stadier av anskaffelsesprosessen, jf. anskaffelsesforskriften § 7-1 første ledd og FOSA § 3-2 syvende ledd. Siden det er uklart om det er adgang til å utvide rammeavtalers løpetid utover maksimalgrensene, vil en slik beslutning være så viktig at begrunnelsen/redegjørelsen for den bør være dokumentert, jf. anskaffelsesforskriften § 7-1.

## 4.4 Krav til virksomhetenes internkontroll

For å sikre at de overholder de ovennevnte kravene til rammeavtaler, må virksomhetene ha etablert en hensiktsmessig internkontroll på anskaffelsesområdet, jf. *reglement for økonomistyring i staten* (økonomiregelverket) § 14 og *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) punkt 2.4. Virksomhetens ledelse har ansvaret for å påse at internkontrollen er tilpasset risikoen og vesentligheten, at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres.

For å kunne utøve nødvendig internkontroll skal virksomhetens ledelse etablere systemer, rutiner og tiltak for å sikre kvaliteten i den interne styringen, herunder forsvarlig arbeidsdeling, jf. økonomibestemmelsene punkt 2.4 tredje ledd bokstav c og punkt 5.3.1.

Internkontrollen skal forhindre styringssvikt, feil og mangler, slik at økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler, jf. økonomibestemmelsene

<sup>29</sup> Klagenemndssekretariatet. (2021). 2021/1342 Sykehuset Telemark HF. <https://www.klagenemndssekretariatet.no/sak/2021-1342-2?highlight=2021%2F1342>

punkt 2.4 andre ledd bokstav f. Virksomheten skal etablere systemer og rutiner som sikrer at den anskaffer varer og tjenester på en effektiv og forsvarlig måte, jf. økonomibestemmelsene pkt. 5.3.1.

Departementet har det overordnede ansvaret for at det føres kontroll med virksomhetene, og at virksomhetene har forsvarlig internkontroll, jf. bestemmelser om økonomistyring i staten pkt. 1.3 første ledd bokstav e.

Kravene til virksomhetenes internkontroll omfatter begge problemstillingene.

## 5 Metoder

For å belyse problemstillingene har vi brukt dokumentanalyser, regnskapsanalyser, intervjuer, skriftlige forespørsler til virksomhetene og gjennomgang av enkeltsaker.

### 5.1 Metoder som gjelder begge problemstillinger

#### 5.1.1 Dokumentanalyse av virksomhetenes interne rutiner mv.

For å vurdere hvilken internkontroll virksomhetene har etablert for oppfølging og bruk av rammeavtaler, har vi gjennomført dokumentanalyser av virksomhetenes rutiner, retningslinjer, prosedyrer mv. for anskaffelsesområdet.

Dokumentene til analysen er mottatt etter forespørsel til alle virksomhetene<sup>30</sup> der de ble bedt om å

- redegjøre for hvilke rutiner og systemer virksomheten har etablert
- beskrive hvordan virksomheten følger opp bruken av rammeavtaler, både egen bruk og når andre virksomheter bruker avtalen
- oversende relevante rutinebeskrivelser, interne veiledere, prosedyrer mv.

Enkelte av dokumentene er gradert etter sikkerhetsloven, og vi oppgir derfor ikke en fullstendig liste over hvilke dokumenter som inngår i analysen.

#### 5.1.2 Intervjuer

Som ledd i metodisk triangulering har vi intervjuet virksomhetene. Hensikten er dels å åpne for kontradiksjon ved blant annet å diskutere våre vurderinger og foreløpige konklusjoner og dels å kartlegge de faktiske forholdene og spørsmål til enkeltsakene som er plukket ut for nærmere kontroll. Intervjuene er dokumentert i verifiserte referater:

- Forsvaret og Forsvarssjefens internrevisjon den 30. september 2022
- Forsvaret den 15. november 2023
- Forsvarsmateriell den 23. november 2023
- Forsvarsbygg den 24. august 2023
- Forsvarsbygg den 27. oktober 2023
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet den 2. november 2023
- Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet den 7. februar 2024

### 5.2 Metoder som gjelder rammeavtalers verdi

For å svare på om virksomhetene i forsvarssektoren følger opp at kjøp på rammeavtaler ikke overskrider avtalens beregnede verdi, har vi, i tillegg til metodene som er beskrevet i punkt 5.1, gjort detaljkontroller i Forsvarsbygg. Dette er fordi Forsvarsbygg har utviklet et kontrollopplegg for å følge opp og overvåke eget forbruk på rammeavtaler.

#### 5.2.1 Detaljkontroller i Forsvarsbygg

Forsvarsbygg utviklet våren 2022 et kontrollopplegg for å følge opp forbruk på rammeavtaler. Kontrollen er basert på en standardrapport i Agresso som heter ANS011. Vi har mottatt denne rapporten for periode desember 2022. Rapporten har opplysninger om 216 avtaler. Av disse har vi

<sup>30</sup> Brev til virksomhetene 5. desember 2022 for innhenting av dokumentasjon.

valgt å kontrollere alle kontrakter der rammeavtalens restverdi er negativ. I tillegg har vi tatt med to kontrakter som gjelder konsulenter og rådgivning. Totalt har vi valgt 11 avtaler (unike rammeavtalenummer). For de utvalgte avtalene har vi

- kontrollert om opplysninger som kommer frem om rammeavtalen, er riktige, blant annet om verdien på rammeavtalen i rapporten samsvarer med den kunngjorte verdien i DOFFIN
- beregnet overskridelsen på nytt dersom registrerte opplysninger er feil
- beregnet totalt forbruk for parallelle rammeavtaler og målt mot utlyst verdi (omtalt som delkontrakter i dokumentet)

## 5.2.2 Detaljkontroller til problemstilling 2 (jf. omtale under 5.3)

Gjennom å analysere regnskapsdata og videre kontrollere enkeltsaker, slik vi har beskrevet i punkt 5.3, har vi også avdekket enkelte forhold som gjelder problemstilling 1. Funn som er gjort gjennom detaljkontroller i problemstilling 2, vil derfor også kunne omtales for å belyse problemstilling 1.

## 5.3 Metoder som gjelder rammeavtalers varighet

For å svare på om virksomhetene i forsvarssektoren har gjort avrop på rammeavtaler etter avtalens utløp, har vi, i tillegg til å følge metodene vi har beskrevet i punkt 5.1, gjort regnskapsanalyser og detaljkontroller av enkeltsaker.

### 5.3.1 Regnskapsanalyser

I regnskapsanalysene har vi koblet virksomhetenes oversikt over rammeavtaler med regnskapsdata fra 2021 og 2022. Vi har to mål med å analysere regnskapsdataene:

- som grunnlag for å velge ut rammeavtaler der det er risiko for kjøp etter avtalens utløp
- for å finne ut hvor mye det eventuelt er kjøpt for etter at avtalen har løpt ut, både i totalbeløp og i antall bestillinger

Virksomhetene har ulike kontrollmiljøer, rutiner og regnskapssystemer. Analysene er derfor gjennomført på ulike måter.

### Forsvaret og Forsvarsmateriell

Både Forsvaret og Forsvarsmateriell benytter SAP. SAP er en programvare for å administrere forretningsprosesser som kan legge til rette for effektiv databehandling og informasjonsflyt, både internt i egen organisasjon og på tvers av organisasjoner (ERP-system).

Når man gjør avrop på en rammeavtale, skal det opprettes en innkjøpsordre som skal knyttes til rammeavtalen. Rammeavtalen og innkjøpsordren skal ha hvert sitt entydige nummer. Transaksjoner som rekvisisjon, varemottak, faktura og betalingstransaksjoner til innkjøpsordren skal være registrert mot innkjøpsordrenummer og rammeavtalenummer.

For begge virksomhetene ble transaksjoner i regnskapsdata fra SAP for årene 2021 og 2022 koblet mot virksomhetenes oversikt over rammeavtaler. I regnskapsanalysen har vi identifisert transaksjoner der det er risiko for at det er gjort avrop etter at rammeavtalene utløp. Dette gjelder:

- innkjøpsordrer som er opprettet etter rammeavtalens utløpsdato
- innkjøpsordrer som er godkjent etter rammeavtalens utløpsdato
- innkjøpsordrer som er endret etter rammeavtalens utløpsdato, det vil si at det er opprettet ny ordrelinje etter utløpsdatoen for rammeavtalen som ordren er tilknyttet



For hver av disse tre risikokategoriene har vi gjort et utvalg av utløpte rammeavtaler. For hver av de utvalgte avtalene har vi plukket ut den innkjøpsordren som er godkjent lengst i tid etter at kontrakten er oppført som avsluttet. Basert på utvalget har vi bedt virksomhetene om dokumentasjon, som eksempelvis rammeavtalen, anskaffelsesprotokoll og innkjøpsordren.

### **Forsvarsbygg og Forsvarets forskningsinstitutt**

Forsvarsbygg og Forsvarets forskningsinstitutt benytter Agresso/Unit4. I dataene fra dette systemet finnes ikke ordredato, og derfor har vi innrettet analysen etter betalingsdato for den enkelte fakturaen. For Forsvarsbygg og Forsvarets forskningsinstitutt har vi koblet regnskapsdata fra 2021 og 2022 med virksomhetenes oversikt over rammeavtaler for å identifisere transaksjoner hvor betalingsdatoen på fakturaen er minst seks måneder etter at rammeavtalen har løpt ut. Vi har brukt betalingsdato fordi regnskapsdataene ikke inneholder ordredato eller annen informasjon som indikerer når avropet (bestillingen) er gjort.

For et utvalg transaksjoner som er betalt mer enn seks måneder etter at rammeavtalen utløp, har vi bedt om dokumentasjon og forklaring på avropet som fakturaen gjelder. Utvalget av transaksjoner er basert på en vurdering av risiko og vesentlighet, henholdsvis hvor lenge etter rammeavtalens utløpsdato transaksjonen er gjort, og hvor stort beløp som er betalt. Vi har så kontrollert når bestillingen/avropet faktisk har skjedd, og om det er samsvar mellom det som avropet dokumenterer er bestilt, og det fakturaen viser at virksomheten har betalt for.

Regnskapsanalysen av Forsvarets forskningsinstitutt data inkluderer også en videre analyse av leverandørreskontro for de avtalene der vi ikke finner regnskapstransaksjoner registrert mot avtalenummeret.

### **Nasjonal sikkerhetsmyndighet**

Nasjonal sikkerhetsmyndighet benytter Agresso/Unit4, men har ikke kobling mellom avtalenummeret og fakturaen i regnskapsdataene. Det er derfor ikke mulig å gjøre en tilsvarende regnskapsanalyse for å velge ut transaksjoner for nærmere kontroll. Etter nærmere avklaring med Nasjonal sikkerhetsmyndighet ble det klart at det heller ikke var andre muligheter for å trekke ut fra regnskapet og kontrollere transaksjoner etter utløp av rammeavtale.

#### **5.3.2 Detaljkontroller av rammeavtaler og tilhørende avrop**

For hver av virksomhetene har vi gjort et risikobasert utvalg av rammeavtaler og avrop/innkjøpsordrer knyttet til disse rammeavtalene. Dette utvalget er basert på transaksjoner gjennomført mer enn henholdsvis tre og seks måneder etter at rammeavtalen utløp, antall transaksjoner etter at rammeavtalen utløp, og beløpsmessige størrelser på enkeltransaksjoner og samlet beløp på de utvalgte transaksjonene. Utvalget er gjort med utgangspunkt i analysen av regnskapsdata (punkt 5.3.1).

Vi har kontrollert om avropet/innkjøpsordren er foretatt før rammeavtalens utløp. Vi har også vurdert om avropet faller innenfor de varene eller tjenestene rammeavtalen omfatter, og om eventuelle endringer i avropet etter at rammeavtalen har løpt ut, utgjør en vesentlig endring.

**Tabell 2 Utvalg av avtaler til detaljkontroll**

<b>Virksomhet</b>	<b>Antall rammeavtaler 2014–2022</b>	<b>Antall avtaler i utvalget</b>
<b>Forsvaret</b>	2 058	23
<b>Forsvarsmateriell</b>	219	6
<b>Forsvarsbygg</b>	859	11
<b>Forsvarets forskningsinstitutt</b>	89	6
<b>Nasjonal sikkerhetsmyndighet</b>	25	Ikke aktuelt <sup>31</sup>

Kilde: Riksrevisjonens sammenstilling av virksomhetenes oversikter over rammeavtaler.

Tabell 2 viser totalt antall rammeavtaler per virksomhet, samt antall avtaler som er valgt ut for detaljkontroll.

### **Forsvaret og Forsvarsmateriell**

For Forsvaret ble 23 rammeavtaler valgt ut for kontroll. Av disse rammeavtalene hadde 22 innkjøpsordrer som var registrert godkjent minst tre måneder etter at rammeavtalen var avsluttet, og 18 av disse hadde innkjøpsordrer som var registrert godkjent seks eller flere måneder etter at rammeavtalen hadde løpt ut. Totalt hadde Forsvaret 52 avtaler med innkjøpsordrer tre måneder eller mer etter at rammeavtalen var avsluttet.

For Forsvarsmateriell ble seks rammeavtaler valgt ut for kontroll. Tre av disse rammeavtalene hadde tilknyttet innkjøpsordrer som var registrert godkjent minst tre måneder etter at rammeavtalene var avsluttet.

Vi har kontrollert bestillingsdokumentasjon/innkjøpsordre for enkelttransaksjoner knyttet til hver enkelt kontrakt eller leverandør.

### **Forsvarsbygg og Forsvarets forskningsinstitutt**

For Forsvarsbygg ble det valgt ut elleve rammeavtaler med regnskapstransaksjoner som var datert mer enn seks måneder etter rammeavtalens utløp. Vi har kontrollert bestillingsdokumentasjon/ordre/avrop og utvalgte fakturaer for enkelttransaksjoner for hver enkelt rammeavtale og leverandør.

For Forsvarets forskningsinstitutt har vi valgt ut seks rammeavtaler der det enten var

- transaksjoner i regnskapet seks måneder eller mer etter at rammeavtalen hadde løpt ut, eller
- transaksjoner til leverandør som Forsvarets forskningsinstitutt har rammeavtale med uten at transaksjonene hadde knytning til et rammeavtalenummer.

Vi har kontrollert bestillingsdokumentasjon/innkjøpsordrer og tilhørende faktura for enkelttransaksjoner for hver enkelt kontrakt eller leverandør.

<sup>31</sup> Nasjonal sikkerhetsmyndighet benytter Agresso/Unit4, men har ikke kobling mellom avtalenummer og faktura i regnskapsdataene. Dette er også beskrevet i kapittel 5.

## NSM

Siden det mangler kobling mellom rammeavtale og enkelttransaksjoner hos NSM, har det ikke vært mulig å gjøre et tilsvarende utvalg og tilhørende detaljkontroll ut fra risiko og vesentlighet for denne virksomheten.

### 5.3.3 Detaljkontroll av rammeavtaler med lang varighet

For å kontrollere om forsvarssektoren har dokumentert hvilke særlige omstendigheter eller forhold som foreligger når det inngås rammeavtaler med lengre varighet enn hovedregelen, har vi kontrollert et utvalg avtaler. Utvalget er gjort med utgangspunkt i hver enkelt virksomhets oversikt over samtlige rammeavtaler som er inngått fra og med 1. januar 2014 og til og med 2022. Virksomhetene ble bedt om å oversende en oversikt med følgende opplysninger:

- navn på rammeavtalen
- avtalenummer og eventuelle andre identifikatorer for rammeavtalen
- hvilke leverandører avtalen er inngått med
- hvilke virksomheter som kan gjøre avrop på avtalen
- rammeavtalens løpetid
- estimert verdi for avtalen

Oversiktene fra virksomhetene har ikke opplysninger om rammeavtalene er inngått etter henholdsvis anskaffelsesforskriften eller forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser. Da maksimal varighet på rammeavtaler er forskjellig i disse to forskriftene, har vi avgrenset utvalget til rammeavtaler som virksomhetene har oppgitt at har en varighet på mer enn syv år. De utvalgte avtalene har derfor lengre varighet enn maksimalvarigheten i begge forskriftene, og derfor gjelder kravet om å begrunne lengre varighet. I detaljkontrollene har vi gjort et utvalg av avtaler som har lang varighet.

Virksomhetene ble bedt om å oversende anskaffelsesprotokoll eller annen dokumentasjon som viser virksomhetens begrunnelse eller redegjørelse for hvilke særlige omstendigheter som begrunner at rammeavtalen skal ha forlenget varighet. I dokumentanalysen har vi vurdert om avtalen er en rammeavtale etter definisjonen i anskaffelsesforskriften § 4-1. For de av avtalene i utvalget som faktisk er rammeavtaler, har vi også kontrollert om

- begrunnelsen ble foretatt før kunngjøring av konkurransen, eventuelt før kontraktsinngåelse dersom anskaffelsen ikke ble kunngjort
- begrunnelsen for utvidet varighet er knyttet til avtalens formål, investeringskostnader eller brukerens behov

**Tabell 3 Utvalg av avtaler med varighet over syv år**

<b>Virksomhet</b>	<b>Antall avtaler 2014–2022</b>	<b>Antall avtaler med varighet over syv år</b>	<b>Antall avtaler valgt ut for kontroll</b>
<b>Forsvaret</b>	2 058	210	11
<b>Forsvarsmateriell</b>	219	42	9
<b>Forsvarsbygg</b>	859	15	7
<b>Forsvarets forskningsinstitutt</b>	89	17	7
<b>Nasjonal sikkerhetsmyndighet</b>	25	10	10

Kilde: Riksrevisjonens sammenstilling av virksomhetenes oversikter over rammeavtaler.

Tabell 3 viser antallet rammeavtaler virksomhetene har oppgitt at de har inngått i perioden, antallet rammeavtaler som har mer enn syv års varighet, og antallet av disse avtalene vi har valgt ut for kontroll.

## 6 Funn

### 6.1 Forsvarssektoren har svak kontroll og oppfølging av rammeavtalers verdi



Vår revisjon viser at:

- Samtlige virksomheter har svakheter i oppfølging og kontroll av eget forbruk gjennom egne rammeavtaler.
- Samtlige virksomheter har svak oppfølging og kontroll av andres forbruk gjennom egne rammeavtaler.

Oppdragsgiveren skal beregne rammeavtalens verdi. Dette gjøres ved å legge sammen den maksimale verdien av alle kontraktene som oppdragsgiver(ne) forventer å inngå i løpet av rammeavtalens varighet, inkludert enhver form for opsjon. Beregningen skal foreligge når konkurransen kunngjøres, eventuelt på det tidspunktet oppdragsgiveren innleder anskaffelsesprosessen. Oppdragsgiveren skal oppgi rammeavtalens maksimale verdi i kunngjøringen og kan i utgangspunktet ikke kjøpe for mer enn dette beløpet.

Virksomhetene skal ha en internkontroll med systemer og rutiner som blant annet skal sikre at virksomheten følger lover og regler. Dersom virksomhetene ikke har en hensiktsmessig internkontroll som forhindrer at rammeavtalenes maksimale verdi overskrides, øker risikoen for brudd på anskaffelsesregelverket. En av konsekvensene kan være at virksomhetene gjør ulovlige direkteanskaffelser.

#### 6.1.1 Forsvarssektorens kontroll og oppfølging av eget forbruk gjennom rammeavtaler er svak

Vår dokumentanalyse av virksomhetenes interne rutiner, retningslinjer, prosedyrer og andre dokumenter viser at det er lite omtale av hvordan virksomhetene skal følge opp forbruk gjennom rammeavtaler. Gjennom intervjuer og forespørsler til virksomhetene har vi funnet at flere virksomheter mangler systematisk kontroll og oppfølging av sitt totale forbruk gjennom egne inngåtte rammeavtaler.

I alle virksomhetene unntatt NSM svarer virksomheten at avrop/enkeltransaksjoner/fakturaer skal registreres/kobles mot en rammeavtale i ERP-systemene. Slike koblinger gjør det mulig å måle forbruket. Virksomhetene har i liten grad etablert prosedyrer og utviklet verktøy for systematisk å følge opp det totale forbruket gjennom den enkelte rammeavtale.

Vår detaljkontroll av enkeltsaker har videre avdekket flere tilfeller der fakturaer og avrop er koblet til feil rammeavtale, eller der det mangler kobling til en rammeavtale. Det faktiske forbruket kan derfor være høyere enn det virksomhetenes eventuelle målinger eller rapporter viser.

## Forsvaret

Alle avtaler som innebærer en økonomisk forpliktelse for Forsvaret, skal dokumenteres gjennom en innkjøpsordre i SAP.<sup>32</sup> Forsvaret definerer et avrop som en forpliktende innkjøpsordre som hovedsakelig er basert på betingelser avtalt i en rammeavtale.<sup>33</sup> Innkjøpsordren sendes til leverandøren, som skal sende ordrebekreftelse som svar på innkjøpsordren. Det er mulig å endre en innkjøpsordre ved å legge til nye ordrelinjer i en eksisterende innkjøpsordre. Den nye versjonen av innkjøpsordren sendes til leverandøren.

Forsvaret opplyser at det ikke er etablert felles prosedyrer for å følge opp forbruk på rammeavtaler, men at dette ansvaret er delegert til en kontraktansvarlig person. Hvordan forbruket på rammeavtaler følges opp, er dermed overlatt til den enkelte kontraktsansvarlige, noe som gjør oppfølgingen sårbar. Forsvaret vurderer at det her er risiko for menneskelige feil.<sup>34</sup> Vår dokumentanalyse viser også at rutinene ikke omtaler løpende kontraktsoppfølging for å hindre overskridelser. Ledelsen har heller ikke verktøy som gir god nok mulighet til å følge opp forbruk på rammeavtaler. Fagansvarlig ledelse kan påpeke feil som identifiseres overfor lokal innkjøper, men har ikke myndighet til å instruere eller styre disse utover fagansvaret.<sup>35</sup>

Før september 2022 tok Forsvaret kun utgangspunkt i SAP-data for å måle forbruk på rammeavtaler, og hadde ingen dialog med de ulike driftsenhetene. Fra og med september 2022 ble det gjort en manuell vurdering hver måned av om verdien av spesifikke rammeavtaler bør følges opp. Denne vurderingen baserer seg blant annet på tilbakemelding fra driftsenhetene.<sup>36</sup> Det er ikke praksis for å følge opp og rapportere forbruk på rammeavtaler som ligger innenfor kunngjort verdi. Praksisen er likevel at det varsles internt i egen avdeling til linjeleder når grensen for kunngjort verdi nærmer seg. Forsvaret opplyser videre at det er risiko for at store ordrer ikke blir fanget opp i tide, med den mulige konsekvens at forbruket blir høyere enn rammeavtalens maksimale verdi.<sup>37</sup>

For å kunne ta ut rapport fra SAP som viser totalt forbruk på den enkelte rammeavtale, er Forsvaret avhengig av at alle avrop/kjøp registreres korrekt. Hvis rapportene skal vise korrekt forbruk, må alle autoriserte innkjøpere registrere innkjøpsordre og eventuelle endringer til innkjøpsordrer til riktig rammeavtale. Det er ikke lagt inn funksjonalitet i SAP som varsler innkjøper/kontraktansvarlig om feilaktig registrering/knytning mellom innkjøpsordre og rammeavtale. Dette gjør det også vanskelig å kontrollere forbruk på rammeavtaler.<sup>38</sup>

Vi har kontrollert 23 innkjøpsordrer koblet til Forsvarets rammeavtaler. Ti av disse hadde ordrelinjer som ikke var koblet til rammeavtalen som lå til grunn for opprettelsen av ordren, men i stedet enten var koblet til en annen kontrakt eller ikke hadde kobling til kontrakt overhodet. At ordrelinjer ikke kobles til en rammeavtale, gjør det vanskeligere å følge opp forbruket på rammeavtaler. Det øker risikoen for at det gjøres avrop som totalt overstiger rammeavtalenes verdi.

## Forsvarsmateriell

Virksomheten har ikke utviklet en tilfredsstillende teknisk løsning i SAP som forhindrer at det kjøpes for mer enn den maksimale verdien på rammeavtalen. Forsvarsmateriell mener at det kan være utfordrende å instruere og følge opp alle berørte enheter om endringer på området rammeavtaler. Underenhetene fungerer til dels som selvstyrte enheter, og overordnede føringer blir ikke alltid fullstendig implementert.<sup>39</sup>

<sup>32</sup> Forsvaret. (2021, 1. oktober). Reglement for innkjøpsvirksomhet i Forsvaret <https://regelverk.forsvaret.no/filerresult?attachmentId=20976549>, pkt. 9.3.

<sup>33</sup> Reglement for innkjøpsvirksomhet i Forsvaret pkt. 2.2.

<sup>34</sup> Verifisert referat fra møte med Forsvarsstaben den 15. november 2023.

<sup>35</sup> Verifisert referat fra møte med Forsvarsstaben den 15. november 2023.

<sup>36</sup> Svar fra Forsvaret til Riksrevisjonen, den 15. desember 2022.

<sup>37</sup> Forsvarets svar på spørsmål fra Riksrevisjonen av 22. januar 2024.

<sup>38</sup> Forsvarets svar på spørsmål fra Riksrevisjonen av 22. januar 2024.

<sup>39</sup> Verifisert referat fra møte med Forsvarsmateriell 23. november 2023.

Forsvarsmateriell opplyser at Forsvarets logistikkorganisasjon, som innkjøpsfaglig myndighet, i mai 2020 stilte krav om at innkjøpsordre/avrop skal kobles til korrekt rammeavtale. Før mai 2020 ble dette ofte ikke koblet. Konsekvensen av manglende kobling før 2020 har vært at uttrekk fra SAP ikke viser et fullstendig historisk forbruk. For å få oversikt over historisk forbruk på rammeavtaler har Forsvarsmateriell derfor vært nødt til å gjennomgå forbruket manuelt.<sup>40</sup>

Forsvarsmateriell har sett behov for å styrke internkontrollen på rammeavtaleområdet. I 2023 ble det derfor laget en ny rutine for oppfølging av rammeavtaler. Forbruk på rammeavtaler skal nå følges opp hver tredje måned.<sup>41</sup> Dette gjelder alle rammeavtalene som Forsvarsmateriell har opprettet og har forvaltningsansvar for.<sup>42</sup> Vår dokumentanalyse viser at de tidligere rutinene ikke omtalte oppfølging av rammeavtalers verdi.

Våre detaljkontroller hos Forsvarsmateriell viste ett tilfelle der Forsvarsmateriell hadde gjort avrop på en rammeavtale som ble forvaltet av Forsvaret, og der innkjøpsordren hadde ordrelinjer som var koblet til en annen rammeavtale enn den som lå til grunn for opprettelsen av ordren.

Forsvarsmateriell erkjente i 2022 at forbruk på rammeavtaler burde vært tettere og systematisk fulgt opp for å hindre overskridelser.<sup>43</sup> Virksomheten opplyser også at det ikke er gjennomført kontroll av forbruk på rammeavtaler før tredje tertial 2022.<sup>44</sup>

## Forsvarsbygg

Forsvarsbygg opplyser at de forsøker å følge opp og kontrollere eget forbruk på rammeavtaler ved blant annet videreutvikling av månedlige rapporter og endringer i avtaleforvaltnernes rolle.<sup>45</sup>

De månedlige rapportene ble først innført våren 2022, da Forsvarsbygg innførte en ny rutine for å kontrollere eget forbruk på rammeavtaler. Den nye rutinen innebærer at Forsvarsbygg månedlig tar ut tall fra Agresso (rapport ANS011) som viser forbruk per avtale og sender dette til alle avtaleforvaltere og seksjonssjefen som er ansvarlig for den enkelte rammeavtale. Forsvarsbygg opplyser videre at den månedlige rapporten er under utvikling for å kunne gi bedre prognoser for når verdien av en avtale er oppbrukt.<sup>46</sup> Før denne rutinen ble innført, fulgte ikke Forsvarsbygg opp forbruket på rammeavtaler. Forsvarsbygg registrerer alle rammeavtaler i Agresso og kobler fakturaer til en avtale gjennom å påføre avtalenummeret i kontostrengen. Denne koblingen gjør det mulig å ta ut rapporter over Forsvarsbyggs forbruk på den enkelte rammeavtale. Forsvarsbygg uttaler imidlertid at det også kan forekomme at transaksjoner knyttes til feil rammeavtale, og det er ikke en ensartet praksis i virksomheten når det gjelder hvilke kontroller hver enkelt attestant eller anviser gjør.<sup>47</sup>

Forsvarsbygg har gjennom den månedlige kontrollen i desember 2022 selv identifisert 13 avtaler der rammeavtalens restverdi er negativ. Restverdien er forskjellen mellom kunngjort verdi og hva Forsvarsbygg forventer at de totalt vil komme til å belaste avtalen.

Vi har kontrollert 9 av de 13 rammeavtalene der restverdien er negativ, i tillegg til 2 andre rammeavtaler der restverdien nærmer seg null. Vår kontroll av disse viser at beløpet «kunngjort verdi» i månedsrapporteringen for flere av avtalene er høyere enn den kunngjorte verdien i utlysningen (Doffin). Dermed er differansen mellom kunngjort verdi og faktisk forbruk for flere av avtalene større enn det Forsvarsbyggs rapport viser. Forsvarsbygg opplyser at differansen kan skyldes at den opprinnelige kunngjorte verdien har blitt indeksregulert, eller at den kunngjorte verdien var feil.<sup>48</sup>

<sup>40</sup> Brev fra Forsvarsmateriell til Forsvarsdepartementet den 23. august 2022.

<sup>41</sup> Forsvarsdepartementets tilbakemelding på utkast til revisjonsrapport.

<sup>42</sup> Verifisert referat fra møte med Forsvarsmateriell 23. november 2023.

<sup>43</sup> Brev fra Forsvarsmateriell til Forsvarsdepartementet, 23. august 2022.

<sup>44</sup> E-post fra Forsvarsmateriell til Riksrevisjonen den 8. februar 2023.

<sup>45</sup> E-post fra Forsvarsbygg til Riksrevisjonen den 16. februar 2023.

<sup>46</sup> E-post fra Forsvarsbygg til Riksrevisjonen den 16. februar 2023.

<sup>47</sup> Verifisert referat fra intervju med Forsvarsbygg den 27. oktober 2023.

<sup>48</sup> Epost med følgenotat fra Forsvarsbygg til Riksrevisjonen 20. april 2023.

Videre viser detaljkontrollen at forbruket på delkontrakter under samme kunngjøring samlet overskrider kunngjort verdi. Forsvarsbygg opplyser at de har endret fordelingen av delkontrakter, slik at en avtaleforvalter har ansvar for alle delkontrakter som tilhører samme kunngjøring. Dette skal gjøre at avtaleforvalteren får bedre oversikt over det totale forbruket under alle delkontrakter. I tillegg fordeles kunngjøringsverdien til den enkelte delkontrakten slik at hver delkontrakt får sitt eget tak.

Vår kontroll av enkeltavrop/innkjøpsordre og rammeavtaler samt analyse av regnskapsdata viser for øvrig at i to av elleve kontrollerte rammeavtaler var transaksjonene knyttet til feil rammeavtalenummer. Denne typen feil innebærer at transaksjoner ikke telles mot riktig avtale, og det er en risiko for at det faktiske forbruket er høyere enn det som vil gå frem av rapportert forbruk.

## Forsvarets forskningsinstitutt

Forsvarets forskningsinstitutt opplyser at alle rammeavtaler registreres i Agresso, der hver avtale får et unikt avtalenummer/identifikator. Fakturaene skal kobles til en rammeavtale ved at avtalenummeret registreres som en dimensjon i kontostrengen (Dim4). Forsvarets forskningsinstitutt opplyser videre at den maksimale verdien for hver enkelt rammeavtale registreres i Agresso avtalemodul. Når den maksimale summen er nådd, gir systemet et varsel.<sup>49</sup>

Vår kontroll av enkeltavrop/innkjøpsordre og rammeavtaler samt analyse av regnskapsdata (til og med 2023) viser at det er flere transaksjoner/fakturaer som ikke er knyttet til et avtalenummer i Dim4. Det betyr at transaksjoner ikke telles mot den maksimale verdien som er lagt inn i Agresso avtalemodul, og innebærer en risiko for at det er forbrukt mer på rammeavtalen enn det som varselet vil vise.

## NSM

Vår gjennomgang av rutineene til NSM for området viser at disse ikke sier noe om hvor ofte, hvordan eller hvem som skal gjøre kontroller, eller hvordan de på andre måter kan overvåke forbruket på virksomhetens rammeavtaler.

NSM opplyste innledningsvis i revisjonen at de har to merkantilt ansvarlige (fagpersonell) som blant annet bistår med veiledning og gjennomføring av avrop eller opprettelse av nye rammeavtaler. Dette fagpersonellet har tilgang til virksomhetens hovedbok og skal kontrollere det akkumulerte forbruket per leverandør hver måned, blant annet for å ha oversikt over når virksomheten må inngå nye rammeavtaler.<sup>50</sup> NSM opplyser imidlertid senere, både i e-post og i intervju, at de personene som hadde ansvar for månedlige kontroller av akkumulert forbruk, har sluttet, og at utskifting av personell og systemer har ført til at kontroll og oppfølging av rammeavtaler har forvitret.<sup>51</sup>

### 6.1.2 Forsvarssektorens kontroll og oppfølging av andre virksomheters forbruk gjennom sine rammeavtaler er svak

Forsvaret, Forsvarsmateriell og Forsvarsbygg forvalter flere rammeavtaler som også brukes av andre virksomheter, mens NSM og Forsvarets forskningsinstitutt i hovedsak ikke forvalter rammeavtaler som også benyttes av andre virksomheter.

Forsvaret og Forsvarsmateriell bruker begge SAP som ERP-system. Systemet kan tilrettelegges for at disse to virksomhetene kan følge opp forbruk som de registrerer på korrekt måte på hverandres avtaler. De øvrige virksomhetene bruker Agresso som ERP-systemer, men det er ikke gjennomført tilsvarende tilrettelegging her for å følge opp andre virksomheters forbruk. Det er ikke mulig å følge opp forbruk på rammeavtaler mellom Agresso og SAP. Det er derfor ikke mulig å følge opp forbruk på rammeavtaler der virksomheter med ulike ERP-systemer kjøper på rammeavtalen. Virksomhetene har

<sup>49</sup> E-post fra Forsvarets Forskningsinstitutt som svar på forespørsel den 28. april 2023.

<sup>50</sup> Svarbrev 16. desember.22 om etterlevelsesrevisjon av rammeavtaler og anskaffelser etter EØS-avtalen artikkel 123 – innhenting av informasjon.

<sup>51</sup> E-post til Riksrevisjonen den 21. februar 2023 og verifisert referat fra intervju med Nasjonal Sikkerhetsmyndighet den 2. november 2023.



i liten utstrekning etablert manuelle rapporteringsrutiner på totalt forbruk på rammeavtaler fra leverandører eller andre kilder.

Dokumentanalysen av interne rutiner og retningslinjer viser at det er lite eller ingen omtale av hvordan virksomhetene skal følge opp og kontrollere det totale forbruket på avtaler som andre virksomheter benytter.

## Forsvaret

Rammeavtaler som hele forsvarssektoren og andre statlige etater kan gjøre avrop på, følges ikke opp prinsipielt annerledes enn andre avtaler, ifølge Forsvaret. Likevel mener Forsvaret at slike avtaler er utfordrende, da virksomheten ikke har gode nok systemer til å følge opp avtalene. Dette gir økt risiko for manglende informasjonsflyt og overforbruk på rammeavtalene.<sup>52</sup>

Både Forsvaret og Forsvarsmateriell benytter SAP, og det er lagt inn funksjonalitet i SAP som gir Forsvaret tilgang til Forsvarsmateriells forbruk på Forsvarets rammeavtaler.<sup>53</sup>

For å få informasjon om forbruket til virksomheter som ikke bruker SAP, må Forsvaret hente informasjon direkte fra leverandøren eller be om at virksomheten som bruker avtalen, rapporterer om forbruket. Forsvaret har ikke en fast rutine for å innhente informasjon om forbruk fra leverandører. I noen tilfeller er det imidlertid tatt inn en klausul i rammeavtalen om at leverandøren skal rapportere forbruket på rammeavtalen. Dette gjelder eksempelvis noen konsulentavtaler som brukes av flere virksomheter.

## Forsvarsmateriell

Ifølge Forsvarsmateriell er det sjelden at andre virksomheter enn Forsvaret har behov for å benytte seg av avtaler som de forvalter, selv om avtalene ofte kunngjøres/inngår med Forsvarsdepartementet med underliggende enheter som oppdragsgivere.

Forsvarsmateriell har tilgang til og kan følge opp Forsvarets forbruk på Forsvarsmateriells rammeavtaler i SAP. Det forutsetter imidlertid at avropene kobles til riktig rammeavtalenummer. For å se forbruket til virksomheter som bruker andre ERP-systemer enn SAP, må Forsvarsmateriell innhente informasjon fra leverandørene eller virksomheten som foretar avropet.<sup>54</sup> Forsvarsmateriell har ikke mottatt noen rapport fra andre etater om forbruket på avtaler som Forsvarsmateriell forvalter. Forsvarsmateriell opplyser at det fra slutten av 2022 ble etablert praksis for å etterspørre oppdatert rapportering fra leverandører hvert tertial om andre etaters forbruk.<sup>55</sup>

Forsvarsmateriell opplyser at virksomheten selv ikke rapporterer om avrop som gjøres på andre virksomheters rammeavtaler. Forsvarsmateriell har imidlertid mulighet til å ta ut rapporter som viser den aggregerte verdien til Forsvarsmateriells avrop på andre virksomheters rammeavtaler, men ikke for enkeltstående år.<sup>56</sup>

Forsvarsmateriell har i 2023 laget ny rutine for oppfølging av rammeavtaler. Rutinen gjelder alle rammeavtaler som virksomheten har opprettet og har forvaltningsansvar for. Den er nærmere beskrevet under omtalen av Forsvarsmateriell i punkt 6.1.1.

## Forsvarsbygg

Forsvarsbygg opplyser at virksomheten ikke har etablert felles rutine for å hente inn rapporter om forbruk på tvers av etater. Det totale forbruket har til nå blitt kontrollert på initiativ fra enten

<sup>52</sup> Svar fra Forsvaret til Riksrevisjonen den 15. desember 2022.

<sup>53</sup> Verifisert referat fra møte med Forsvaret den 15. november 2023.

<sup>54</sup> Verifisert referat fra møte med Forsvarsmateriell den 23. november 2023.

<sup>55</sup> E-post fra Forsvarsmateriell til Riksrevisjonen den 29. januar 2024, og brev fra Forsvarsmateriell til Forsvarsdepartementet den 23. august 2022.

<sup>56</sup> Verifisert referat fra møte med Forsvarsmateriell den 23. november 2023.

anskaffelsesansvarlig eller avtaleforvalter.<sup>57</sup> Forsvarsbygg opplyser at Agresso ikke viser forbruk fra andre oppdragsgivere i og med at etatene i sektoren har ulike ERP-systemer. Dette er forsøkt oppveid ved at avtaleforvalteren henter inn rapporter fra leverandøren for alle avrop av alle oppdragsgivere ved behov. Forsvarsbygg opplyser videre at det i enkelte rammeavtaler med flere oppdragsgivere er lagt inn krav om at leverandøren skal rapportere om forbruk på rammeavtalen.<sup>58</sup>

Forsvarsbygg opplyser også at det ble opprettet en egen enhet for avtaleforvaltning fra og med 1. januar 2023. Oppfølging av forbruk på rammeavtaler er et forbedringspunkt som enheten for avtaleforvaltning vil se videre på.<sup>59</sup>

### **Forsvarets forskningsinstitutt**

Forsvarets forskningsinstitutt har lagt frem en rutinebeskrivelse hvor det står at leverandøren(e) plikter å rapportere månedlig om uttak på avtalen for hver deltaker i rammeavtalen, og at leverandøren skal stoppe leveransene når uttaksgrensene er nådd. Forsvarets forskningsinstitutt opplyste på møte i mai 2023 at de har fire rammeavtaler som kan benyttes av flere virksomheter i sektoren. Én av disse ble inngått i 2022, og av denne rammeavtalen kommer det frem at leverandøren er forpliktet til å rapportere hver måned om blant annet månedlig og totalt uttak for hver deltaker i avtalen. De øvrige tre avtalene har ikke et tilsvarende rapporteringskrav til leverandørene.

### **Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)**

NSM har ikke rammeavtaler som også benyttes av andre virksomheter. Oppfølging av totalt forbruk på slike avtaler er derfor ikke relevant for denne virksomheten.

---

<sup>57</sup> E-post fra Forsvarsbygg til Riksrevisjonen 16. februar.2023

<sup>58</sup> Forsvarsbyggs svar på forespørsel fra Riksrevisjonen den 16. desember.2022

<sup>59</sup> E-post fra Forsvarsbygg til Riksrevisjonen den 16. februar 2023

## 6.2 Virksomhetene har svakheter i sin kontroll og oppfølging av rammeavtalers løpetid



Vår revisjon viser at:

- Virksomheter i forsvarssektoren har kjøpt på utløpte rammeavtaler og det er mulig å omgå internkontrollen på området.
- Virksomheter i forsvarssektoren mangler i noen tilfeller dokumenterte begrunnelser for avtaler med varighet utover syv år.

Adgangen til å gjøre avrop faller bort ved rammeavtalens utløp. Det er ikke tillatt å gjøre vesentlige endringer i de opprinnelige kontraktsvilkårene i rammeavtalen. KOFA har i sin praksis godtatt mindre forlengelser av kontrakter i tid, men har uttalt at det er usikkert om det i det hele tatt er adgang til forlengelser av rammeavtaler utover tillatt maksimal varighet.<sup>60</sup>

Virksomhetene skal ha en internkontroll med systemer og rutiner som blant annet skal sikre at virksomheten følger anskaffelsesregelverket. For at virksomhetene skal kunne etterleve kravene i regelverket, må de ha en internkontroll som hindrer at de kjøper på rammeavtaler etter at disse er løpt ut. Kjøp etter at rammeavtalen har løpt ut, vil normalt anses som direktekjøp i og eventuelt også brudd på anskaffelsesregelverket.

### 6.2.1 Forsvarektoren har kjøpt på utløpte rammeavtaler og det er mulig å omgå internkontrollen på området

Vår saksgjennomgang og analyse viser at internkontrolltiltak som skal hindre avrop på utløpte rammeavtaler er utilstrekkelige, at det er mulig å omgå de kontrolltiltak som finnes og at slike omgåelser også gjøres i praksis. Våre detaljkontroller viser at spesielt Forsvaret og Forsvarsbygg har gjennomført kjøp mer enn seks måneder etter at rammeavtaler har løpt ut.

#### Forsvaret

Forsvaret opplyser at rammeavtalenes utløpsdato registreres i SAP, og at avtalene automatisk stenges ved utløpsdato. For Forsvaret og Forsvarsmateriell er det ikke mulig å opprette innkjøpsordre knyttet til en rammeavtale som er stengt. Andre etater som er part i avtalen, blir varslet om at avtalen stenges, men Forsvaret har ikke noe system som hindrer at andre etater fortsetter å gjøre avrop på rammeavtalen etter at den er løpt ut. Forsvaret opplyser videre at det er risiko for at det fortsettes å kjøpes på utløpte rammeavtaler ved at det opprettes innkjøpsordre mot leverandøren uten å knytte innkjøpsordren til den utløpte rammeavtalen.<sup>61</sup>

Forsvaret opplyser også at det er mulig å endre og legge til ny ordrelinje i en åpen innkjøpsordre som er opprettet før rammeavtalen løp ut.<sup>62</sup> Derfor kan varer/tjenester bestilles etter rammeavtalens utløp

<sup>60</sup> Klagenemndssekretariatet. (2021). 2021/1342 Sykehuset Telemark HF. <https://www.klagenemndssekretariatet.no/sak/2021-1342-2?highlight=2021%2F1342>

<sup>61</sup> Verifisert referat fra møte mellom Forsvaret og Riksrevisjonen 15. november 2023.

<sup>62</sup> Verifisert referat fra møte mellom Forsvaret og Riksrevisjonen 15. november 2023.

basert på en innkjøpsordre som er opprettet før rammeavtalens utløp. Ny versjon av innkjøpsordren som blir anvist, danner grunnlaget for bestilling/avrop, vare- og fakturamottak og betaling.

Gjennomførte detaljkontroller av utvalgte rammeavtaler viste flere tilfeller der rammeavtalen var registrert i SAP med en senere dato enn rammeavtalens reelle sluttdato. En konsekvens av dette er at det kan opprettes innkjøpsordrer og dermed gjøres avrop etter at rammeavtaler har løpt ut på tid. Vår regnskapsanalyse som ligger til grunn for uttrekket av detaljkontroller, er basert på den registrerte utløpsdatoen i SAP. Derfor er det risiko for at det er flere rammeavtaler som har hatt avrop etter at avtalene er løpt ut enn det som kom frem i vår analyse. Forsvaret opplyser at de ikke kjenner årsakene til feil registrert utløpsdato i SAP for de konkrete rammeavtalene.

Våre funn stemmer overens med opplysninger fra rapport i sak 194-2022 fra Forsvarssjefens internrevisjon, hvor det går frem at innkjøper enkelt kan omgå utløpstidspunktet som er registrert i SAP. I rapporten fra Forsvarssjefens internrevisjon går det frem at det i perioden 2016–2023 var gjennomført 872 kjøp etter at rammeavtalene hadde løpt ut. Den samlede verdien av disse kjøpene var 60,7 millioner kroner. Av dette beløpet ble kjøp for 55,3 millioner kroner gjennomført i perioden 2021 til begynnelsen av 2023.

**Tabell 4 Innkjøpsordrer godkjent i 2021 og 2022 etter utløp av rammeavtale**

<b>Antall avtaler med innkjøpsordre godkjent etter utløpsdato</b>	101
<b>Samlet verdi på innkjøpsordrer etter utløpsdato</b>	734 millioner kroner
<b>Antall avtaler med innkjøpsordrer godkjent mer enn tre måneder etter utløpsdato</b>	52
<b>Samlet verdi på innkjøpsordre mer enn tre måneder etter utløpsdato</b>	188 millioner kroner
<b>Antall avtaler med innkjøpsordre godkjent seks måneder etter utløpsdato</b>	28
<b>Samlet verdi på innkjøpsordre mer enn seks måneder etter utløpsdato</b>	57 millioner kroner

Kilde: Regnskapsanalyse foretatt av Riksrevisjonen

Tabell 4 viser antallet rammeavtaler hos Forsvaret der regnskapsanalysen for årene 2021 og 2022 viser innkjøpsordrer som er blitt godkjent henholdsvis minimum én dag, tre måneder og seks måneder etter at rammeavtalen i SAP er oppført som avsluttet, med total beløpsverdi.

**Tabell 5 Gjennomførte detaljkontroller med spesifikasjon av avvik**

<b>Antall innkjøpsordrer som er kontrollert</b>	23
<b>Ordrelinjer uten kobling til kontrakt</b>	10
<b>Rammeavtaler som er forlenget utover maksimal tid</b>	6
<b>Avrop med leveranse mer enn seks måneder etter utløp av rammeavtale</b>	13

Tabell 5 viser hvor mange av Forsvarets innkjøpsordrer vi har kontrollert, og hvilke avvik denne kontrollen har avdekket. Vi kontrollerte totalt 23 innkjøpsordrer med tilhørende rammeavtaler, og antallet avvik i utvalget per kontrollpunkt går frem under rubrikkene.

#### *Ordrelinjer uten kobling til kontrakt*

Detaljkontrollene viste at 10 av 23 innkjøpsordrer hadde en eller flere ordrelinjer som ikke hadde samme referanse/kobling til rammeavtalen som lå til grunn for opprettelse av ordren. Ordrelinjer i tre av innkjøpsordrene var koblet til en annen rammeavtale, mens de øvrige syv innkjøpsordrene hadde ordrelinjer som ikke hadde kobling til noen rammeavtale. Forsvaret opplyser at ordrelinjene som ikke er koblet til den opprinnelige rammeavtalen i disse ti innkjøpsordrene, er blitt opprettet etter at rammeavtalene er løpt ut.

**Tabell 6 Ordrelinjer i utvalgte innkjøpsordrer som ikke er koblet til kontrakt**

<b>Rammeavtale</b>	<b>Innkjøpsordre</b>	<b>Ordrelinje</b>	<b>Beløp</b>
<b>4600002336</b>	4700088939	20	175 000 kroner
<b>4600002232</b>	4700087906	30	6 688 513 kroner
<b>4600002197</b>	4700081922	20	1 694 890 kroner

Tabell 6 viser oversikt over utvalgte innkjøpsordrer med ordrelinjer som ikke er koblet til kontrakten som lå til grunn for opprettelse av ordren, og er på mer enn 100 000 kroner.

Manglende eller uriktig kobling mellom ordrelinje og rammeavtale øker risikoen for at det gjøres avrop etter en rammeavtales utløp, og reduserer muligheten for oppfølging av at rammeavtalers maksimale verdi ikke overskrides.

#### *Utvidelse av rammeavtalers maksimale varighet*

Detaljkontrollen av de 23 rammeavtalene til Forsvaret viser at det for 6 av rammeavtalene har blitt foretatt avrop etter at den maksimale varigheten på fire år er utløpt.

- Rammeavtale 4600002197 har betalingstransaksjoner på 1,6 millioner kroner med oppgjør/betalingsdato mer enn seks måneder etter at rammeavtalen var oppført som utløpt i SAP.
- Rammeavtale 4600001949 var inngått med varighet fra 17. desember 2017 til 17. desember 2021. I SAP er rammeavtalen registrert med utløpsdato 1. juli 2022. I tidsrommet etter at rammeavtalen opprinnelig løp ut den 17. desember 2021, har det blitt gjort avrop på rammeavtalen for flere millioner kroner.
- Ut fra den dokumentasjonen vi har mottatt, fremstår avropene på disse to rammeavtalene som direkteanskaffelser. Beløpene overstiger samlet både nasjonal- og EØS-terskelverdi og kjøpene

skulle dermed vært kunngjort og det skulle ha vært ført protokoll, jf. anskaffelsesforskriften §§ 8-17, 21-1 og 10-5. Under disse forutsetningene vil kjøpene samlet være å anse som ulovlige direkteanskaffelser.

- Rammeavtale 4600001886 hadde en varighet fra 16. august 2017 til 15. august 2021 (inngått for to år, med inntil to års opsjoner). Ifølge Forsvaret har rammeavtaletidspunktet blitt flyttet til 31. desember 2021, slik at det har vært mulig å opprette innkjøpsordre i perioden. Rammeavtalen har dermed hatt varighet mer enn tre måneder lenger enn den maksimalt kunne i henhold til anskaffelsesforskriften.
- Gjennom rammeavtale 4600001957 har det blitt foretatt transaksjoner på mer enn 340 000 kroner med oppgjør/betalingsdato mer enn seks måneder etter rammeavtalen løp ut.
- Ytterligere to rammeavtaler (4600001751 og 4600002333) har hatt transaksjoner med oppgjør/betalingsdato mer enn tre måneder etter rammeavtalens utløpsdato i SAP på henholdsvis 130 000 kroner og over en million kroner.

Vi har ikke mottatt dokumentasjon på at det foreligger særlige forhold som gir hjemmel for å utvide avtalene utover den maksimale varigheten på fire år for noen av de seks rammeavtalene omtalt ovenfor. Ut fra korrespondanse og dokumentasjon som vi har mottatt fra Forsvaret, fremstår transaksjonene som avrop etter rammeavtalenes utløp og dermed som direkteanskaffelser. Basert på våre opplysninger skulle det vært gjennomført konkurranse om disse anskaffelsene, og viktige beslutninger skulle vært dokumentert/protokollert, jf. anskaffelsesloven § 4, ARF §§ 1-4 (kommentar) og 5-18 og anskaffelsesforskriften § 7-1.

I tillegg handlet utvalget om en avtale som opprinnelig ble forvaltet av Forsvarsmateriell, men som senere har blitt overført til Forsvaret. Forlengelsen av denne avtalen er omtalt under avsnittet om Forsvarsmateriell, men Forsvaret har hatt transaksjoner på rammeavtalen som er betalt minimum seks måneder etter at rammeavtalen var oppført som utløpt i SAP på 8,3 millioner kroner (rammeavtale 4600002232).

Vi viser til rapportens punkt 4.3.2, der det går frem at KOFA uttaler at det er usikkert om det i det hele tatt er adgang til å utvide en avtale utover maksimal varighet i etterkant. I henhold til anskaffelsesforskriften § 26-1 fjerde ledd skal ikke rammeavtaler inngås for mer enn fire år, med mindre det foreligger særlige forhold. Forsvaret har ikke dokumentert at det ved kontraktsinngåelsen eller senere i kontraktsperioden har foreligget/oppstått slike særlige forhold ved disse avtalene, eller at det er adgang til å forlenge avtalene utover maksimaltiden på fire år.

#### *Avrop som er betalt mer enn seks måneder etter utløp av rammeavtale*

Detaljkontrollen viser at det for 13 av 23 utvalgte innkjøpsordrer knyttet til 23 rammeavtaler var opprettet ordrelinjer mer enn seks måneder etter at rammeavtalen var utløpt. Kontrollen viser videre at de 13 innkjøpsordrene knyttet til rammeavtalene hadde transaksjoner med oppgjør/dato/betalingsdato minimum seks måneder etter at rammeavtalen utløp. Akkumulert utgjør disse transaksjonene mer enn 22 millioner kroner.

**Tabell 7 Store utbetalinger knyttet til rammeavtaler etter utløp**

Rammeavtale	Rammeavtalens sluttdato	Innkjøpsordrens godkjenningsdato	Totalt beløp
4600002232	31.03.2022	28.10.2022	8 300 000 kroner
4600002585	01.03.2021	01.12.2021	3 100 000 kroner
4600001936	28.11.2021	29.11.2022	2 600 000 kroner
4600002197	01.07.2021	07.11.2022	1 600 000 kroner
4600002031	24.10.2021	18.11.2022	690 000 kroner

Tabell 7 viser 5 av de utvalgte 23 rammeavtaler som det er knyttet høyest akkumulerte utbetalinger til mer enn seks måneder etter at rammeavtalen løp ut.

Forklaringene som oppgis av Forsvaret, er i hovedsak at innkjøpsordren er opprettet før rammeavtalens utløp, at det er usikkerhet knyttet til estimert behov, samt at Forsvaret ikke hadde fremforhandlet ny avtale da den gamle gikk ut.

En av disse 23 rammeavtalene, der også Forsvarsmateriell var oppdragsgiver, skulle vært avsluttet i 2020. Avtalen, som hadde en målverdi på 200 millioner kroner, sto feilaktig med status som åpen frem til sensommeren 2023. Forsvarsmateriell har gjort avrop og blitt fakturert frem til 30. mai 2022.

### Forsvarsmateriell

Forsvarsmateriells rammeavtaler registreres i SAP med utløpsdato. Utløpsdatoen i SAP kan til enhver tid endres, blant annet som følge av at det blir utløst opsjoner på forlengelse. Avtalens varighet legges inn manuelt, og det kan skje feil. Fra rammeavtalens utløpsdato i SAP er det ikke lenger mulig å opprette nye innkjøpsordrer. Derimot vil det være mulig å legge til nye ordrelinjer i innkjøpsordrer som ble opprettet før rammeavtalens utløpsdato, og dermed foreta avrop etter at rammeavtalen er utløpt. Det er mulig å endre på innkjøpsordrer etter at en rammeavtale i SAP er registrert som utløpt. Alle endringer i innkjøpsordrer krever ny anvisning. En innkjøpsordre trenger ikke å være knyttet til en bestemt rammeavtale, men alle fakturaer må være knyttet til en innkjøpsordre.<sup>63</sup>

Ifølge Forsvarsmateriell er det en utfordring at SAP mangler en god løsning for å skille mellom ulike typer avtaler og rammeavtaler. Forsvarsmateriell ser behov for å skille dette på en annen måte enn i dag.<sup>64</sup>

Analysen av regnskapstransaksjoner for 2021 og 2022 for å identifisere mulige avrop etter utløp av rammeavtale, viste ett tilfelle der Forsvarsmateriell har foretatt avrop på rammeavtale 4600001949, som ble forvaltet av Forsvaret. Rammeavtalen varte opprinnelig fra 17. desember 2017 til 17. desember 2021, mens avtalen i SAP er oppført med sluttdato 1. juli 2022. Regnskapsanalysen viser at Forsvarsmateriell har gjennomført transaksjoner med oppgjørsdato/betalingsdato minimum tre måneder etter 1. juli 2022, og at dette beløpet utgjør 327 000 kroner.

Detaljkontrollene som ble gjennomført med utgangspunkt i regnskapsanalysen for Forsvaret, handlet om en rammeavtale (4600002232) som opprinnelig ble inngått av Forsvarsmateriell. Rammeavtalen varte opprinnelig fra 2014 til 2017 med opsjon på ytterligere ett år. Forsvarsmateriell forlenget ifølge Forsvaret avtalen i 2017 med to år, og i 2019 ble avtalen forlenget til 31. mars 2022. Etter at avtalen

<sup>63</sup> Verifisert referat fra møte mellom Forsvarsmateriell og Riksrevisjonen den 23. november 2023.

<sup>64</sup> Verifisert referat fra møte mellom Forsvarsmateriell og Riksrevisjonen den 23. november 2023.

ble forlenget siste gang, ble den overført fra Forsvarsmateriell til Forsvarets logistikkorganisasjon. Verken Forsvaret eller Forsvarsmateriell har dokumentert at det ved kontraktsinngåelsen eller senere i kontraktperioden har foreligget/oppstått særlige forhold for denne rammeavtalen, slik at det er adgang til å forlenge avtalen utover maksimaltiden på fire år.

## Forsvarsbygg

Forsvarsbygg registrerer hver rammeavtale i Agresso med et unikt nummer. Når avtalen registreres, settes også en utløpsdato. Avtaleforvalteren skal vurdere avtalenes status en gang i måneden. Dette er foreløpig en manuell kontroll. Avtaleforvalteren får også et varsel en periode før avtalen løper ut. Når rammeavtaler nærmer seg utløpsdato, blir det satt i gang en prosess for blant annet å vurdere om det er behov for en eventuell ny rammeavtale.<sup>65</sup>

Vår detaljkontroll av enkeltsaker viser at det i flere tilfeller er gjort avrop på rammeavtale tett opp mot rammeavtalens utløpsdato, mens leveransene etter avropet fortsetter i lang tid, ofte i flere år, etter at rammeavtalen har utløpt. I flere tilfeller er avropet generelt utformet og konkretiserer i liten grad hvilke varer eller tjenester som skal leveres.

Det følgende er et eksempel vi fant i kontrollen:

- Rammeavtale R00336, avrop nummer A005: Forsvarsbygg kan ikke finne dette avropet, og vi kan dermed ikke se når avropet faktisk har skjedd, og hva som er bestilt. Første transaksjon i regnskapsdataene som har henvisning til A005, er imidlertid 28. mai 2019. Rammeavtalen løp ut i mai 2019. Det er tilknyttet fakturaer for mer enn 5 millioner kroner inkl. mva. til dette avropet, og siste faktura er fra april 2021.

Kontrollen viser også at det skjer endringer i avropet i ettertid, blant annet ved bruk av endringsordre, og at det totale beløpet knyttet til avropet kan være vesentlig høyere enn det som kommer frem av avropet. I enkelte av de utvalgte sakene er varene eller tjenestene som er beskrevet i avropet, og det Forsvarsbygg faktisk har kjøpt, så vesentlig forskjellig at det er vanskelig å se sammenhengen mellom avropet og det som kommer frem av fakturaene som er tilknyttet avropet.

Her er flere eksempler fra vår detaljkontroll av enkeltsaker:

- Rammeavtalenummer R00350, avrop nummer A022: Avropet gjelder oppfølging i byggetid og med spesifisering av hvilke ytelser oppdragsgiveren har bestilt. Det er oppgitt en budsjetttramme på 350 000 kroner ekskl. mva. og oppdraget skulle være ferdigstilt i mars 2022. Fakturaene som er tilknyttet, avropet er på over to millioner kroner inkl. mva.
- Rammeavtalenummer R0353, avrop nummer A019: Avropet gjelder bistand fra byggeleder, og det er estimert et antall timer til en total verdi av 206 100 kroner inkl. mva. Arbeidet skal foregå siste halvår 2019. Det er tilknyttet fakturaer til dette avropet på til sammen 960 823 kroner inkl. mva. og det er fakturert timer til og med mai 2021. Selve rammeavtalen utløp i august 2020.
- Rammeavtalenummer R0354, avrop nummer A013: Avropet gjelder utarbeidelse av konkurransegrunnlag for anskaffelse av en totalentreprise samt søknad om konkrete kommunale tillatelser til rivning mv. Arbeidet skulle ifølge avropet være ferdig i slutten av 2018 før kunngjøring av konkurransen. Det er imidlertid knyttet fakturaer til avropet som gjelder honorarer og øvrig bistand til og med april 2022. Rammeavtalen utløp i august 2020. Det er betalt totalt 267 000 kroner inkl. mva. etter at oppdraget ifølge avropet skulle være ferdig, hvorav 167 000 kroner er honorar for arbeid som er gjennomført også etter at selve rammeavtalen utløp.
- Rammeavtalenummer R0354, avrop nummer A015: Avropet gjelder arkitekttjenester for rehabilitering av et kontorbygg. Det er ikke satt en budsjetttramme i avropet, men det er spesifisert at oppdraget skal være ferdigstilt innen 30. november 2019. Det er knyttet fakturaer for honorarer

<sup>65</sup> Verifisert referat fra møte mellom Forsvarsbygg og Riksrevisjonen 27. oktober 2023.



til og med april 2022 til avropet. Det er betalt totalt to millioner kroner etter at oppdraget ifølge avropet skulle være ferdig. Omtrent 1,1 millioner kroner av dette er honorar for arbeid som er gjennomført også etter at selve rammeavtalen utløp.

- Rammeavtalennummer R00891, avrop A007: Avropet gjelder montering og leie av stillaser. Det er knyttet fakturaer til avropet som også gjelder leie av aggregater, toaletter, spisebrakker m.m. som ikke er omtalt i avropet. Det er betalt for leie av denne typen gjenstander til og med mars 2023. Rammeavtalen utløp i desember 2020.
- Rammeavtalennummer R00051, avrop nummer A023 med endringsavtaler: Begge endringsavtalene er datert etter at rammeavtalen utløp i september 2020. Endringsavropene er på henholdsvis 150 000 og 200 000 kroner ekskl. mva.
- Rammeavtalennummer R00353, avrop nummer A011: Avropet gjelder byggeledelse, og arbeidene skulle ifølge avropet vært avsluttet oktober 2019. Det er knyttet fakturaer for honorarer til og med september 2022 til avropet. Det er betalt omtrent 541 000 kroner etter at oppdraget ifølge avropet skulle være ferdig. Omtrent 294 000 kroner av dette er honorar for arbeid som er gjennomført også etter at selve rammeavtalen utløp i august 2020.

Forsvarsbygg uttaler at det ofte gjøres avrop på rammeavtaler rett før rammeavtalen utløper.

Forsvarsbygg mener at dette i utgangspunktet er legitimt, og at det vesentlige er at behovet er reelt på avropstidspunktet. I noen tilfeller blir beløpene større enn det som er estimert i avropet/innkjøpsordren. Dette kan være legitimt om avropet skjer innenfor spesifikasjonene i avropet. Forsvarsbygg vurderer samtidig at det må gjøres en konkret vurdering for hvert enkelt tilfelle.<sup>66</sup>

Når en rammeavtale er utløpt, hender det at det inngås endringsavtaler til avrop knyttet til den utgåtte avtalen. Forsvarsbygg oppgir at det kan være flere grunner til at det inngås endringsavtaler til avrop etter at selve rammeavtalen er utgått, og mange vurderes også av virksomheten som akseptable.<sup>67</sup>

Ut fra korrespondanse og dokumentasjon som vi har mottatt fra Forsvarsbygg, fremstår de konkrete transaksjonene ovenfor som selvstendige kjøp etter rammeavtalenes utløp og dermed som direkte anskaffelser. Vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen skulle da ha vært dokumentert/protokollert, jf. anskaffelsesloven § 4, ARF §§ 1-4 (kommentar) og 5-18 og anskaffelsesforskriften § 7-1.

## **Forsvarets forskningsinstitutt**

Forsvarets forskningsinstitutt registrerer avtaler i Agresso, der hver rammeavtale får et unikt R-nummer. Av Forsvarets forskningsinstitutt rutinebeskrivelse fremgår det at rammeavtaler skal lagres i Agresso på grunn av virksomhetens oppfølging av tid og pris.

Forsvarets forskningsinstitutt har opplyst at det er innkjøperen som er ansvarlig for å følge opp den enkelte rammeavtalen, noe som blant annet innebærer å følge opp og vurdere om avtalen skal forlenges eller sies opp.<sup>68</sup> Det fremgår ikke av Forsvarets forskningsinstitutt rutinebeskrivelser hva som ellers ligger i denne oppfølgingen. Rutinebeskrivelsene inneholder imidlertid noe omtale av hva innkjøperen kan gjøre i Agresso, som skal være til hjelp oppfølgingen. Dette går blant annet ut på å registrere en rekke frister for hver enkelt avtale og å bruke aksjonsliste.

Forsvarets forskningsinstitutt har opplyst at de hver uke går gjennom status for store anskaffelser. Instituttet har også opplyst at de har en avtaleoversikt som gjennomgås fast i anskaffelsesgruppen hver uke. De har videre opplyst at det sendes ut et varsel fra Agresso til den enkelte avtaleansvarlige.

<sup>66</sup> Verifisert referat fra møte mellom Forsvarsbygg og Riksrevisjonen 27. oktober 2023.

<sup>67</sup> Verifisert referat fra møte mellom Forsvarsbygg og Riksrevisjonen 27. oktober 2023.

<sup>68</sup> Rammeavtaler – interne rutiner .

Dette varselet inneholder en aksjonsliste med tiltak for oppfølging for de avtalene den enkelte avtaleansvarlig har ansvar for.<sup>69</sup> Varselet viser også avtalenes utløpsdato.

Detaljkontroller av enkeltsaker har avdekket ett tilfelle der Forsvarets Forskningsinstitutt har kjøpt direkte fra en leverandør som de tidligere har hatt rammeavtale med. Denne rammeavtalen gjaldt til 2020. Forsvarets forskningsinstitutt har opplyst at dette er kjøp som gjelder reparasjon og vedlikehold av varer som tidligere er kjøpt gjennom rammeavtalen med leverandøren. Regnskapsdataene viser at det til og med august 2023 var fakturert i overkant av 400 000 kroner fra leverandøren. Disse fakturaene var ikke knyttet til et rammeavtalennummer og er ikke avrop på rammeavtalen. Vår vurdering er at dette er direktekjøp.

### Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)

NSM opplyser at de ikke kjenner til kontrolltiltak som virksomheten har implementert for å hindre at det kjøpes gjennom utgåtte rammeavtaler. Ifølge virksomheten har de to personene som tidligere hadde særskilt ansvar for å følge opp kontrakter, begge sluttet, og kontrollansvaret er nå mer fragmentert. NSM erkjenner at utskiftning av personell og systemer har ført til dårligere internkontroll på anskaffelsesområdet.<sup>70</sup>

NSMs oversikt over avtaler føres manuelt og er ikke registrert i Agresso med avtalennummer. NSM har ikke en identifikator i regnskapssystemet som viser hvilken rammeavtale den enkelte transaksjon tilhører.

NSM har en oversikt over inngåtte rammeavtaler. Oversikten viser året avtalen løper ut, men ikke datoen. NSM kan ikke bekrefte at oversikten er tilstrekkelig til at rammeavtaler kan følges opp på en tilfredsstillende måte.

### 6.2.2 Forsvarssektoren mangler i noen tilfeller dokumenterte begrunnelser for avtaler med varighet utover syv år

For forsvars- og sikkerhetsanskaffelser etter FOSA er maksimal varighet på rammeavtaler syv år. Rammeavtaler kan inngås med varighet utover syv år dersom det foreligger særlige omstendigheter. Virksomheten skal ha dokumentert begrunnelse/redegjørelse for at det foreligger slike særlige omstendigheter.

Vi har kontrollert et utvalg av avtaler der varigheten som er oppgitt i virksomhetenes oversikter, er mer enn syv år. Vår kontroll av virksomhetenes avtaler som har mer enn syv års varighet, viser at flere av disse er andre typer kontrakter enn rammeavtaler, blant annet forsyningsavtaler og langvarige serviceavtaler.

Kontrollen viser videre at det varierer hvor godt virksomhetene har etterlevd kravene til dokumentasjon av begrunnelse/redegjørelse for varighet utover maksimalgrensene. Der det foreligger begrunnelse/redegjørelse, er disse dokumentert enten i selve anskaffelsesprotokollen eller i annen dokumentasjon som det er henvist til i protokollen. Forsvaret og Forsvarsmateriell har i all hovedsak dokumentert slike begrunnelser/redegjørelser, mens det mangler dokumenterte begrunnelser/redegjørelser i flere tilfeller for Forsvarets forskningsinstitutt. Forsvarsbygg og NSM hadde få eller ingen slike langvarige rammeavtaler.

- En rammeavtale inngått av Forsvarsmateriell har varighet på 15 år (inkludert opsjoner) med estimert verdi på 240 millioner kroner. Det foreligger ikke begrunnelse/redegjørelse for varigheten på 15 år.

<sup>69</sup> E-post fra Forsvarets forskningsinstitutt til Riksrevisjonen 4.mai 2023.

<sup>70</sup> Verifisert referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Nasjonal Sikkerhetsmyndighet 2. november 2023.

- Forsvarets forskningsinstitutt har opplyst at de ikke har dokumentert begrunnelse/redegjørelse for utvidet varighet for noen av de syv kontrollerte avtalene.<sup>71</sup>

### **Andre observerte avvik**

Forsvaret har i 2021 og 2022 foretatt kjøp fra flere ulike leverandører under en dynamisk innkjøpsordning forvaltet av Politiets fellestjenester. Forsvaret er imidlertid ikke spesifisert som oppdragsgiver i kunngjøringen fra 2018 og hadde derfor ikke adgang til å inngå kontrakter etter innkjøpsordningen, jf. anskaffelsesforskriften § 7-8 første ledd bokstav b.<sup>72</sup> Politiets fellestjenester kunngjorde imidlertid en tilsvarende dynamisk innkjøpsordning i 2023 hvor Forsvaret er spesifisert som mulig oppdragsgiver.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> E-post fra Forsvarets Forskningsinstitutt som svar på forespørsel januar 2024.

<sup>72</sup> [Hund - dynamisk innkjøpsordning | Doffin, Database for offentlige anskaffelser.](#)

<sup>73</sup> [Hund - Dynamisk innkjøpsordning | Doffin, Database for offentlige anskaffelser.](#)

## 7 Konklusjon



### Hovedkonklusjon

Virksomhetene i forsvarssektoren etterlever ikke gjeldende regler og krav for oppfølging av rammeavtaler.

- Virksomhetenes kontroll og oppfølging av rammeavtaler hindrer ikke kjøp på utløpte rammeavtaler, og det er foretatt flere direkte kjøp.
- Virksomhetenes kontroll og oppfølging av forbruk på rammeavtaler er svak. Det kan kjøpes på rammeavtaler etter at rammeavtalenes verdi er overskredet.

Virksomhetene i forsvarssektoren vil de nærmeste årene få store økninger i sine budsjetter. Dette vil innebære en økning både i investeringer og i driftskostnader. Samtidig er det store forventninger til at offentlig pengebruk er generelt effektiv, og til at forsvarssektoren er generelt effektiv. Anskaffelsesreglementet skal sikre konkurranse mellom mulige tilbydere og at statlige aktører velger det mest fordelaktige tilbudet. Etterlevelse av regelverket er ett viktig virkemiddel i dette effektiviseringsarbeidet.<sup>74</sup>

Virksomhetene i forsvarssektoren har gjort avrop på rammeavtaler både etter at avtalers maksimale/høyeste verdi er nådd, og etter at rammeavtaler har løpt ut. Forsvarssektoren har ikke tilstrekkelige prosesser og rutiner for å sikre at regelverket for rammeavtaler blir fulgt. Dagens praksis hindrer konkurranse på sektoren på de områdene hvor konkurranse er mulig. Virksomhetene vi har kontrollert, kan potensielt ha betalt en høyere pris enn nødvendig, da det er gjort avrop på utløpte rammeavtaler som om de fortsatt var gyldige. Dagens praksis kan bidra til å svekke tilliten til virksomhetene blant både Stortinget, befolkningen og fremtidige leverandører.

Internkontrollen skal forhindre styringsvikt, feil og mangler slik at økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler, jf. økonomibestemmelsene punkt 2.4 andre ledd bokstav f. Virksomheten skal etablere systemer og rutiner som sikrer at anskaffelser av varer og tjenester skjer på en effektiv og forsvarlig måte, jf. økonomibestemmelsene punkt 5.3.1.

### 7.1 Virksomhetenes kontroll og oppfølging av rammeavtaler hindrer ikke kjøp på utløpte rammeavtaler

Adgangen til å gjøre avrop faller bort når rammeavtaler utløper på dato. KOFA har i sin praksis godtatt mindre forlengelser av kontrakter i tid, men har uttalt at det er usikkert om det i det hele tatt er adgang til å forlenge rammeavtaler utover tillatt maksimal varighet i etterkant. Revisjonen legger til grunn at en beslutning om å utvide en rammeavtale i tid skal være begrunnet og dokumentert, jf. anskaffelsesforskriften § 7-1 første ledd og FOSA § 3-2 syvende ledd.

<sup>74</sup> Prop. 87 S (2023–2024). *Forsvarsløftet – for Norges trygghet. Langtidsplan for forsvarssektoren 2025–2036*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/27e00e5acc014c5ba741aacff235d99/no/pdfs/prp202320240087000dddpdfs.pdf>

Et avrop på en rammeavtales vilkår etter rammeavtalens utløp er et direkte kjøp. Når den anslåtte verdien på kjøpet er mer enn 100 000 kroner, gjelder anskaffelsesforskriften, jf. forskriftens § 1. Dersom kjøpet skulle vært kunngjort, vil det bli ansett som et ulovlig direkte kjøp.

Revisjonen viser at Forsvaret og Forsvarsbygg fortsatt gjennomfører kjøp etter rammeavtalers utløpsdato. Kjøpene gjennomføres på den utløpte rammeavtalens vilkår og med samme leverandør(er). Dette er direkte kjøp, og anskaffelseslovgivningens bestemmelser om konkurranse og dokumentasjons-/protokollplikt overholdes ikke.

Alle virksomhetene unntatt NSM har innført kontrollmekanismer eller systemsperrer som skal forhindre avrop etter at en rammeavtale har utløpt. Disse mekanismene kan imidlertid omgås. Det betyr at det likevel kjøpes fra leverandøren på rammeavtalens vilkår etter at rammeavtalen er utløpt, og som om rammeavtalen fortsatt gjelder. Kjøpene gjennomføres gjennom å gjøre endringer og legge til nye varer eller tjenester i innkjøpsordrer eller avrop som ikke er lukket. Flere av disse endringene er å anse som direkte kjøp og kan også være ulovlige direkte kjøp.

Revisjonen viser at Forsvaret og Forsvarsbygg fortsetter å kjøpe på rammeavtaler etter at disse har løpt ut. I Forsvaret skjer dette ved at det legges til nye ordrelinjer til åpne innkjøpsordrer opprettet før rammeavtalens utløp. Nye ordrelinjer kobles også til andre rammeavtaler enn den rammeavtalen som innkjøpsordren opprinnelig ble opprettet under. Revisjonen viser også at i enkelte tilfelle er nye ordrelinjer ikke koblet til en rammeavtale overhodet. Revisjonen har også vist at enkelte rammeavtaler har blitt utvidet utover maksimaltidene for rammeavtaler uten at det er dokumentert en begrunnelse for en slik utvidelse.

I Forsvarsbygg viser revisjonen flere tilfeller der uspesifikke avrop benyttes i lang tid, opptil flere år, etter rammeavtalens utløp. Det er også flere tilfeller der det kjøpes noe vesentlig annet etter at rammeavtalen har løpt ut, enn det som er angitt i det opprinnelige avropet som ble utført før den løp ut. Flere av disse tilfellene er direkte kjøp fordi avropene i realiteten skjer etter at rammeavtalen har løpt ut.

## 7.2 Virksomhetenes kontroll og oppfølging av forbruk på rammeavtaler er svak

Når det skal inngås en rammeavtale, skal oppdragsgiveren legge til grunn den maksimale/høyeste verdien ekskl. mva. av alle avropskontraktene som oppdragsgiveren eller oppdragsgiverne forventer å inngå i løpet av rammeavtalens varighet, jf. anskaffelsesforskriften § 5-4 femte ledd og FOSA § 2-3 femtende ledd.

Vår revisjon viser at frem til 2022 hadde virksomhetene lite kontroll og oppfølging av verdien til rammeavtalene. Det var lite eller ingenting i virksomhetenes skriftlige rutiner om å kontrollere og følge opp rammeavtalenes verdi.

Etter 2022 har virksomhetene i forsvarssektoren i ulik grad iverksatt tiltak for å forbedre oppfølging av forbruk på rammeavtaler. Forsvarsbygg og Forsvarsmateriell har etablert og videreutvikler oppfølging og kontroll av eget forbruk på sine rammeavtaler. Det er imidlertid fortsatt svakheter i kontrollen og oppfølgingen av hvor mye virksomhetene forbruker på rammeavtalene sine. Ingen av virksomhetene har tilfredsstillende kontroll og oppfølging av det totale forbruket på rammeavtalene sine som også andre virksomheter kan gjøre avrop på. Virksomhetene erkjenner at det er behov for bedre oppfølging og kontroll av forbruket på rammeavtaler.