



Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



www.vefik.no

RAPPORT FORVALTNINGSREVISJON 2012

Innkjøpsavtalene

NORDKAPP KOMMUNE

FORORD

Bakgrunnen for denne rapporten er *Plan for forvaltningsrevisjon 2010 – 2012*, vedtatt av kommunestyret i Nordkapp den 01.11 2010 (sak 56/20). Det framgår av planen at det skal gjøres en forvaltningsrevisjon av kommunens innkjøpsavtaler.


Prosjektgruppa har bestått av forvaltningsrevisor Sigve Reiertsen Leland, som har vært prosjektleder, og forvaltningsrevisor Tom Øyvind Heitmann, som har vært prosjektmedarbeider. Rapporten er kvalitetssikret av revisjonssjef Tove Mathisen.

Våre informanter i kommunen har vært rådmann Åsleik Rannestad
konsulent ved servicekontoret Nelly Karlsen
sektorleder helse- og omsorg Anne Trine Elde
sektorleder teknisk Per Ivar Pettersen

Vi takker alle for et positivt samarbeid.

Alta, 12. mars 2012


Tove Mathisen
revisjonssjef


Sigve Reiertsen Leland
forvaltningsrevisor

INNHALDSFORTEGNELSE

FORORD	3
0. SAMMENDRAG	1
0.1 Formålet med prosjektet	1
0.2 Revisors vurderinger og konklusjoner.....	1
0.3 Anbefalinger	2
1. INNLEDNING	3
1.1 Prosjektets bakgrunn og formål.....	3
1.1.1 Bakgrunn	3
1.1.2 Formål	3
1.2 Problemstillinger	3
1.3 Revisjonskriterier	3
1.3.1 Kilder til kriterier	4
1.3.2 Utledning av kriterier	4
1.4 Metode.....	5
1.4.1 Datainnsamling.....	5
1.4.2 Avgrensing	5
1.4.3 Dataenes gyldighet og pålitelighet	5
2. BLIR INNKJØP FORETATT HOS AVTALELEVERANDØRER	7
2.1 Data	7
2.1.1 Drivstoff og oljeprodukter.....	7
2.1.2 Medisinske forbruksvarer.....	8
2.1.3 Rense- og vaskeritjenester.....	9
2.2 Vurderinger	9
2.3 Konklusjon	10
3. ER DET ETABLERT NOEN RUTINER FOR OPPFØLGING AV INNKJØPSAVTALENE?	11
3.1 Data	11
3.1.1 Inngåelse av avtaler	11
3.1.2 Oppfølging av avtalene	11
3.2 Vurderinger	12
3.3 Konklusjon	13
4. HVORDAN ER INNKJØPSMØNSTERET I KOMMUNEN?	14
4.1 Data	14
4.1.1 Drivstoff og oljeprodukter.....	14
4.1.2 Medisinske forbruksvarer.....	14
4.1.3 Rense- og vaskeritjenester.....	15

4.2 Vurderinger	15
4.3 Konklusjon	15
5. KONKLUSJONER	16
5.1 Blir innkjøp foretatt hos avtaleleverandører?.....	16
5.2 Er det etablert noen rutiner for oppfølging av innkjøpsavtalene?.....	16
5.3 Hvordan er innkjøpsmønsteret i kommunen?	16
6. ANBEFALINGER	17
LITTERATURLISTE	18
VEDLEGG	19
Vedlegg 1: Rådmannens kommentarer	19

Tabell 1: Rammeavtaler	5
Tabell 2: Drivstoff og oljeprodukter	8
Tabell 3: Olje-oppvarming	8
Tabell 4: Medisinske forbruksvarer	9
Tabell 5: Rense- og vaskeritjenester	9
Tabell 6: Innkjøpsmønster drivstoff og oljeprodukter	14
Tabell 7: Innkjøpsmønster medisinske forbruksvarer	14

0. SAMMENDRAG

0.1 Formålet med prosjektet

Det overordnede formålet med undersøkelsen har vært å undersøke om Nordkapp kommune foretar innkjøp på en måte som gir en rasjonell og effektiv utnyttelse av kommunens ressurser. Det mer spesifikke målet har vært å undersøke kommunens etterlevelse og oppfølging av avtalene som er inngått via Innkjøpssirkelen.

0.2 Revisors vurderinger og konklusjoner

Blir innkjøp foretatt hos avtaleleverandører?

Kommunen utviser avtalelojalitet når det gjelder avtalene om leveranser av fyringsolje og rens- og vaskeritjenester. Avtalelojaliteten er også høy på drivstoff og oljeprodukter der kommunen rasjonelt kan foreta innkjøp hos avtalepartner (diesel i bulk), men svært lav på pumpeleveranser av drivstoff, som Statoil per i dag ikke kan levere i Honningsvåg. Av den grunn stiller revisjonen spørsmålsteget ved at avtalen ikke åpner for at kommunen kan foreta innkjøp hos andre dersom geografiske forhold forhindrer kjøp hos avtalepartner, særlig tatt i betraktning at tidligere avtaler gjennom innkjøpssirkelen har spesifisert slike unntak.

Revisjonen kan ikke vurdere avtalelojalitet på avtalen om medisinske forbruksvarer, ettersom dette ville forutsette at man kunne vurdere hvert enkelt kjøp mot den vedlagte produktlisten.

Er det etablert noen rutiner for oppfølging av innkjøpsavtalene?

Mangelen på en innkjøpsansvarlig eller annen person med særlig ansvar for kommunens innkjøpsavtaler medfører at Nordkapp kommune har lite kontakt med Finnut om rammeavtaler og trekkes fram som hovedårsak til at kommunen per i dag har få avtaler innenfor rammen av innkjøpssirkelen.

Kommunen har ingen skriftlige rutiner for kontroll av at innkjøpsavtalene etterleves. Det er derfor heller ingen som per i dag sitter på en samlet oversikt over bruken av avtalene. I praksis ser det ut til å være gode rutiner for å holde sektor- og avdelingslederne informert om inngåelse av nye avtaler, men disse rutinene er ikke skriftlig nedtegnet.

Det er ingen systematisk kontroll av at kommunen får de avtalte priser og rabatter fra leverandørene, ut over det ansvar som ligger på den enkelte bestiller/attestant. Når det gjelder priser baserer kommunen seg, ifølge informantene, på tillit til leverandørene.

Hvordan er innkjøpsmønsteret i kommunen?

Undersøkelsen viser at det er betydelig variasjon i innkjøpsmønsteret for forskjellige produktkategorier, men disse skyldes langt på vei forskjeller mellom produkttypene. Det lave totale antallet fakturaer i de undersøkte innkjøpsområdene gjør det vanskelig å si noe definitivt om hvorvidt dagens innkjøpsmønster er hensiktsmessig, men generelt er innkjøpene som foretas hos avtaleleverandørene av større verdi enn de som foretas hos andre leverandører. Ettersom våre undersøkelser har vært begrenset til innkjøpsområder omfattet av rammeavtaler gjennom innkjøpssirkelen, er konklusjonene om innkjøpsmønster også avgrenset til disse innkjøpsområdene.

0.3 Anbefalinger

- Kommunen bør sørge for å fullføre arbeidet med innkjøpsreglement så raskt som mulig.
- Kommunen bør vurdere rutiner for mer systematisk oppfølging av at innkjøpsavtalene etterleves og at kommunen får de avtalte priser og rabatter.
- Kommunen bør i fremtiden forsikre seg om at leveringsavtaler er realistiske og hensiktsmessige før de undertegnes.

1. INNLEDNING

1.1 Prosjektets bakgrunn og formål

1.1.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for denne rapporten er *Plan for forvaltningsrevisjon 2010-2012*, vedtatt av kommunestyret i Nordkapp den 01.11 2010 (sak 56/20). Det framgår av planen at det skal utføres en forvaltningsrevisjon av kommunens innkjøpsavtaler. Problemstillingene for undersøkelsen ble vedtatt av kontrollutvalget 7.6.2011 (sak 13/11).

Nordkapp kommune er med i *Innkjøpssirkelen*, som er et innkjøpssamarbeid mellom kommuner i Finnmark koordinert av Finnut Consult AS. Som medlem av innkjøpssirkelen er kommunen knyttet til rammeavtaler om innkjøp som er framforhandlet på vegne av hele sammenslutningen. Det medfører mulighet for bedre betingelser enn om kommunen stod alene. Til gjengjeld er kommunen pålagt lojalitet mot de avtalene/kontraktene som blir undertegnet.

1.1.2 Formål

Det overordnede formålet med undersøkelsen har vært å undersøke om Nordkapp kommune foretar innkjøp på en måte som gir en rasjonell og effektiv utnyttelse av kommunens ressurser. Det mer spesifikke målet har vært å undersøke kommunens etterlevelse og oppfølging av avtalene som er inngått via Innkjøpssirkelen.

1.2 Problemstillinger

Undersøkelsen har hatt følgende hovedproblemstillinger:

1. *Blir innkjøp foretatt hos avtaleleverandører?*

Vi har her sett på om kommunen foretar innkjøp i samsvar med innkjøpsavtalene, og der det har vært mulig har vi undersøkt hvor stor andel av innkjøpene på avtaleområdet som er foretatt hos avtaleleverandør og hvor mye som eventuelt er kjøpt hos andre leverandører.

2. *Er det etablert noen rutiner for oppfølging av innkjøpsavtalene?*

Vi har her sett om kommunen har rutiner og systemer for å sikre at kommunens innkjøpere er kjent med og etterlever de avtalene kommunen har undertegnet, og om det er noen kontroll med at kommunen får de avtalte priser og rabatter ved innkjøp.

3. *Hvordan er innkjøpsmønsteret i kommunen?*

Vi har her sett på om innkjøp foretas som større bestillinger eller om det foretas mye småkjøp.

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Kriteriene holdes opp mot

faktagrunnlaget, og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

1.3.1 Kilder til kriterier

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er utledet fra følgende kilder:

- Lov om offentlige anskaffelser av 16.7.1999
- Forskrift om offentlige anskaffelser av 7.4.2006
- Kontrakt mellom Finnut Consult AS og Nordkapp kommune av 28.9.2010
- Rammeavtaler/kontrakter mellom Nordkapp kommune og de enkelte avtalepartnere

1.3.2 Utledning av kriterier

Lov om offentlige anskaffelser

Formålet med lov om offentlige anskaffelser er å bidra til økt verdiskaping i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser (§ 1). Lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter retter seg først og fremst mot anbudsprosesser, men kravet om *kostnadseffektivitet* må kunne forstås analogt for alle kommunens innkjøp. Det vil si at kommunen bør tilstrebe å få mest mulig ut av fellesskapets midler. Det kan blant annet oppnås med samordning og planlegging av innkjøp, og ved å unngå for mye småkjøp.

Forskrift om offentlige anskaffelser

Inngåelse og bruk av rammeavtaler er regulert i forskrift om offentlige anskaffelser. Der framkommer det blant annet at rammeavtaler ikke kan inngås for mer enn fire år.

Kontrakt mellom Nordkapp kommune og Finnut Consult AS av 28. september 2010

Det er inngått en gjensidig kontrakt mellom Nordkapp kommune som oppdragsgiver, og Finnut Consult AS, om implementering av Nordkapp kommune som deltager i det interkommunale samarbeidet *Innkjøpssirkelen*. Kontrakten er undertegnet den 28. september 2010, og omhandler partenes forpliktelser etter avtalen.¹ Kommunen betaler kr. 115 000,- per år for medlemskapet.

I avtalen har Nordkapp kommune blant annet forpliktet seg til å implementere kontrakter i egen kommune (pkt. 4.1 i kontrakten). Med andre ord er det kommunens ansvar å sikre at inngåtte avtaler etterleveres.

¹ Dette var den gjeldende kontrakten i undersøkelsesperioden, men Nordkapp har deltatt i innkjøpssirkelen også før undertegnelsen av denne siste kontrakten. Nåværende kontrakt er lik, men ikke identisk med, tidligere kontrakter mellom Nordkapp kommune og Finnut Consult AS.

Rammeavtaler mellom Nordkapp kommune og de enkelte avtalepartnere

Rammeavtaler forplikter kommunen til å kjøpe bestemte varer fra avtaleleverandør, men forplikter ikke kommunen til å kjøpe bestemte kvanta av produktene. Normalt er rammeavtalene eksklusive, i den forstand at kommunen ikke kan kjøpe de varer som omfattes av avtalen fra andre enn avtaleleverandør, men det er mulig å spesifisere unntak i avtaledokumentet. Nedenfor følger en oversikt over avtaleområder, og leverandører som Nordkapp kommune hadde rammeavtale med i 2011²:

Tabell 1: Rammeavtaler

AVTALEOMRÅDE	AVTALESTART	AVTALESLUTT	LEVERANDØR
Rens og Vaskeri	15.6.2009	15.6.2011	Barentsrent
Medisinske forbruksvarer/lab.rekvisita	1.12.2005	30.11.2011	Maske-gruppen
Drivstoff og oljeprodukter	1.12.2006	30.11.2012	Statoil Norge AS
Rengjøringskjemikalier og -rekvisita	1.9.2011	1.9.2014	Staples

Kontrakten for avtalen om rengjøringskjemikalier og –rekvisita var ifølge kommunen ikke mottatt i undersøkelsesperioden og ble derfor utelatt fra våre undersøkelser. Dato for avtalestart oppgitt i tabellen kommer fra Finnuts oversikt, men vi antar at reell avtalestart vil være når avtalen er signert av begge parter.

1.4 Metode**1.4.1 Datainnsamling**

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåter som benyttes for å finne svar på problemstillingene i en undersøkelse. Framgangsmåten i denne undersøkelsen har vært analyse av kommuneregnskapet, dokumentanalyse og intervju. Aktuelle dokumenter har vært kontrakt mellom Finnut Consult AS og Nordkapp kommune, samt leveringsavtalene fra de aktuelle leverandørene som kommunen har inngått avtaler med. Det er foretatt intervju med rådmann og en konsulent i sentraladministrasjonen, samt to sektorledere.

1.4.2 Avgrensning

Undersøkelsen har vært begrenset til 2011 og til de innkjøpsavtaler som fortsatt var i kraft på undersøkelsestidspunktet (høst/vinter 2011). Ettersom formålet med undersøkelsen er å undersøke kommunens avtalelojalitet og oppfølging av avtalene har vi ikke tatt for oss selve anbudsprosessen. Med andre ord har vi ikke vurdert hvorvidt inngåelsen av avtalene er gjort i henhold til reglene for offentlige anskaffelser.

1.4.3 Dataenes gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at det skal være samsvar mellom formålet for undersøkelsen og de data som er samlet inn. Vi mener at data i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene, ved at vi har relevant og tilstrekkelig informasjon. Det er likevel viktig å være klar over at opplysningene i rapporten representerer et utvalg av fakta, blant annet ved at vi har valgt ut noen kontoer i kommuneregnskapet for undersøkelse.

² Listen inkluderer ikke avtaler som ble avsluttet før utgangen av januar 2011.

Med pålitelige data menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er ivarettatt ved kvalitetssikring av tallmaterialet og ved verifisering av opplysninger framkommet gjennom intervju. Det er likevel slik at den valgte metoden ikke er egnet til å gi helt nøyaktige svar på hvor stor andel av kjøpene på et område som er foretatt hos avtaleleverandør, selv der kriteriene nevnt ovenfor er til stede. Metoden anskueliggjør imidlertid omfanget av kjøp hos avtaleleverandør i forhold til kjøp hos andre leverandører (”avtalelojalitet”) godt nok til at det er mulig å kommentere det.

2. BLIR INNKJØP FORETATT HOS AVTALELEVERANDØRER

2.1 Data

Vi har her sett på om kommunens innkjøpere er lojale mot innkjøpsavtalene. Det vil si om innkjøp foretas hos leverandører med innkjøpsavtale. Vi har tatt utgangspunkt i listen over innkjøpsavtaler presentert i tabell 1 (jf. kap. 1.3.2) og de metodiske kriteriene (jf. kap. 1.4.1). Vi har valgt relevante kontoer for å undersøke hvor mye som er kjøpt hos avtaleleverandør og eventuelle kjøp hos andre leverandører. Vi har beregnet "avtalelojalitet" som kjøp fra avtaleleverandør i prosent av totale kjøp bokført på kontoen.

2.1.1 Drivstoff og oljeprodukter

Det ble inngått avtale med Statoil AS om levering av drivstoff og oljeprodukter for perioden 2011-2012. Mer nøyaktig spesifiseres det i avtaleteksten at avtalen gjelder fra det tidspunktet begge parter har undertegnet avtalen, dvs. 13.04.11 (rådmannens signatur). Det oppgis også på ett sted i avtaleteksten at avtalen løper i fire år, men dette ser ut til å være en skrivefeil³.

Avtalens omfang spesifiseres som følger i avtaleteksten (pkt. 1.1):

«Avtalen er en rammeavtale, (heretter kalt Avtalen) og gjelder kjøp av:

- fyringsolje og diesel i bulk
- pumpeleveranser av drivstoff
- transport og levering
- service på fyringsanlegg
- smøremidler og rekvisita og mindre serviceoppdrag
- korttjeneste, teknisk bistand og rapporter

Avtalen gjelder også utlån av tank for avgiftsfri diesel.»

Avtaleteksten spesifiserer også unntak fra avtalen (pkt. 2.4). Her oppgis det at «Oppdragsgiver står fritt til å benytte andre leverandører dersom det kan dokumenteres at leverandørens priser etter Oppdragsgivers oppfatning er vesentlig høyere enn konkurrentens.» Oppdragsgiver er imidlertid forpliktet til å sende skriftlig melding til leverandøren før innkjøp fra andre leverandører kan finne sted. Utover dette åpner avtalen ikke for unntak.

I de følgende to tabellene har vi tatt utgangspunkt i innkjøp ført under drivstoff/oljeprodukter, olje-oppvarming og olje-oppvarming (ved) i regnskapet med fakturadato etter undertegnelse av avtalen 13.04.11 frem til 09.11.11.

³ Dette antas å være en skrivefeil, ettersom alle andre henvisninger til avtalens varighet i avtaleteksten oppgir 2 år

Tabell 2: Drivstoff og oljeprodukter

Leverandør	Innkjøp kroner	Beløp i prosent
Elcon Leasing	7 828,01	4,97
Hans Sjursen 18/5	494,00	0,31
Holger Andersen 2/5	134,00	0,09
Konrad Karlsen 14/09	9 900,00	6,28
Nordkapp bilservice	10 480,40	6,65
Norske Shell AS	105 338,58	66,83
Statoil Norge AS	23 453,84	14,88
Totalt	157 628,83	100

Tabell 3: Olje-oppvarming⁴

Leverandør	Innkjøp kroner	Beløp i prosent
Statoil Norge AS	164 350,57	100
Totalt	164 350,57	100

Vår gjennomgang viser at kjøp fra Statoil Norge AS utgjør 14,88 % av innkjøp av drivstoff og oljeprodukter, mens alle innkjøp av olje til oppvarming har blitt foretatt hos avtaleleverandøren Statoil Norge AS. Omtrent 2/3 av innkjøp av drivstoff og oljeprodukter er foretatt hos Norske Shell AS, som i motsetning til Statoil Norge AS har pumpestasjon i Honningsvåg.

Det kan samtidig nevnes at det ble foretatt innkjøp ført på drivstoff/olje for totalt kr 202 728,67 og på olje-oppvarming og olje-oppvarming (ved) for totalt kr 155 018,83 i perioden 01.01.2011 frem til avtaleundertegnelsen 13.04.11. Innkjøpene under olje-oppvarming og olje-oppvarming (ved) ble også da foretatt hos Statoil Norge AS, mens hoveddelen av innkjøpene av drivstoff/olje var jevnt fordelt mellom Statoil Norge AS og Norske Shell AS med omtrent 47 % hver. Både i perioden før og etter avtaleunderskrivelse dreier innkjøpene hos Statoil Norge AS som er ført under drivstoff/oljeprodukter seg nesten utelukkende om anleggsdiesel til teknisk sektor, mens innkjøpene hos Norske Shell AS består av kjøp fra pumpestasjon, først og fremst til helse- og omsorgssektoren. Revisjonen har ikke kunnskap om hvilke avtaler kommunen evt. forholdt seg til for innkjøp i perioden hvor man ikke hadde avtale gjennom Innkjøpssirkelen.

2.1.2 Medisinske forbruksvarer

Det var inngått avtale med S-gruppen ASA⁵ om levering av medisinske forbruksvarer. Avtalen ble i utgangspunktet inngått for perioden 01.12.05 til 30.11.07, men ble prolongert til 31.11.11. Avtalen spesifiserer at kommunen forplikter seg til å kjøpe varer fra en vedlagt produktliste fra avtaleleverandør, men begrenser tilsynelatende ikke kommunens muligheter til å kjøpe medisinske forbruksvarer som ikke står på lista fra andre leverandører.

Tabellen under gir en oversikt over innkjøp ført under medisinske forbruksvarer i 2011 frem til 09.11.11:

⁴ Vi har her slått sammen olje-oppvarming og olje-oppvarming (ved)

⁵ Selskapet endret i løpet av avtaleperioden navn til Maske Gruppen AS

Tabell 4: Medisinske forbruksvarer

Leverandør	Innkjøp kroner	Beløp i prosent
AGA AS	30 907,20	15,66
Apotek 1 Honningsvåg	75 200,40	38,10
Helseservice Engros AS	31 126,40	15,77
Maske Gruppen AS	33 365,76	16,90
Medinor ASA	3 810,00	1,93
Nasjonalt Folkehelseinstitutt	17 339,45	8,78
Andre leverandører	5645,62	2,86
Totalt		100,00

Som gjennomgangen viser er 16,9 % av innkjøpene av medisinske forbruksvarer foretatt hos Maske Gruppen AS. Ytterligere 1,93 % er foretatt hos Medinor ASA, som er et heleid datterselskap av et heleid datterselskap av Maske Gruppen AS. Den største andelen av innkjøpene, 38,10 %, er foretatt hos Apotek 1 i Honningsvåg.

2.1.3 Rense- og vaskeritjenester

Kommunen har inngått en avtale med Barentsrent DA om kjøp av rense- og vaskeritjenester. Denne avtalen forplikter hele kommunen til kun å benytte Barentsrent DA i forbindelse med innkjøp av slike tjenester, men avtaleteksten sier samtidig at det er helse- og omsorgssektoren som vil benytte avtalen.

Tabellen under gir en oversikt over innkjøp ført under vaskeritjenester i regnskapet frem til avtalen opphørte 15.06.11.

Tabell 5: Rense- og vaskeritjenester

Leverandør	Innkjøp kroner	Beløp i prosent
Barentsrent DA	81 262,80	21,6
Toma Barentsrent AS	294 904,00	78,4
Totalt	376 166,80	100

Kommunen har foretatt alle sine kjøp av rense- og vaskeritjenester i den aktuelle perioden hos Barentsrent. Selskapet skiftet i løpet av perioden navn til Toma Barentsrent AS, men leverandørnavn i tabellen er for ordens skyld oppført slik de fremkommer på fakturaene.

2.2 Vurderinger

Utfra regnskapstallene ser det ut til at kommunen har utvist total avtalelojalitet når det gjelder innkjøp av fyringsolje i undersøkelsesperioden. 100 % av innkjøpene her er foretatt hos avtalepartneren Statoil. Derimot ser avtalelojaliteten ut til å være lav hva angår drivstoff og oljeprodukter. Bare 14,88 % av disse innkjøpene er foretatt hos avtalepartner. Disse kjøpene dreier seg nesten utelukkende om kjøp av anleggsgjerdiesel i bulk. Imidlertid har kommunen også forpliktet seg på pumpeleveranser av drivstoff fra Statoil. Det eneste unntaket som er nevnt i kontrakten er at "oppdragsgiver står fritt til å benytte andre leverandører dersom det kan dokumenteres at leverandørens priser etter Oppdragsgivers oppfatning er vesentlig høyere enn konkurrentens." Samtidig viser regnskapstallene at kommunen hovedsakelig har handlet drivstoff fra pumpe hos Shell. Dette er for så vidt ikke overraskende, i og med at Shell er eneste leverandør med pumpestasjon i Honningsvåg, men nettopp derfor fremstår det som merkelig at kommunen har forpliktet seg til å kjøpe drivstoff hos Statoil uten unntak for

geografiske forhold eller lignende. Resultatet er i alle tilfelle at kommunens lojalitet til avtalen er lav for denne produktkategorien.

For øvrig ser innkjøpsmønsteret for både fyringsolje og drivstoff og oljeprodukter ut til å være uforandret i forhold til perioden før avtalen ble inngått, i den forstand at kommunens enheter ser ut til å benytte samme leverandører som før avtaleinngåelsen. De registrerte fakturaene viser også at helse- og omsorgssektoren, som står for en svært stor del av innkjøpene i kategorien drivstoff og oljeprodukter, har et euroShellkort, som har blitt beholdt også etter avtaleinngåelsen. Dette gir inntrykk av at det heller ikke har vært kommunens intensjon å utvise lojalitet mot den inngåtte avtalen.

Hva angår medisinske forbruksvarer, viser regnskapstallene at bare en relativt beskjeden del av innkjøpene har blitt foretatt hos avtalepartner (18,83 % dersom man regner med innkjøp foretatt hos datterselskaper). Imidlertid baserer denne avtalen seg på en vedlagt produktliste som spesifiserer hvilke produkter som skal kjøpes hos avtalepartner. Ettersom det er umulig for revisjonen å kontrollere hvert enkelt kjøp mot listen, kan vi ikke uten videre trekke noen konklusjoner om avtalelojaliteten på dette området.

Avtalelojaliteten er 100 % på avtalen om rense- og vaskeritjenester, da alle kjøp ført under vaskeritjenester er foretatt hos avtaleleverandør Barentsrent.

2.3 Konklusjon

Kommunen utviser avtalelojalitet når det gjelder avtalene om leveranser av fyringsolje og rense- og vaskeritjenester. Avtalelojaliteten er også høy på drivstoff og oljeprodukter der kommunen rasjonelt kan foreta innkjøp hos avtalepartner (diesel i bulk), men svært lav på pumpeleveranser av drivstoff, som Statoil per i dag ikke kan levere i Honningsvåg. Av den grunn stiller revisjonen spørsmålsteget ved at avtalen ikke åpner for at kommunen kan foreta innkjøp hos andre dersom geografiske forhold forhindrer kjøp hos avtalepartner, særlig tatt i betraktning at tidligere avtaler gjennom innkjøpssirkelen har spesifisert slike unntak.

Revisjonen kan ikke vurdere avtalelojalitet på avtalen om medisinske forbruksvarer, ettersom dette ville forutsette at man kunne vurdere hvert enkelt kjøp mot den vedlagte produktlisten.

3. ER DET ETABLERT NOEN RUTINER FOR OPPFØLGING AV INNKJØPSAVTALENE?

3.1 Data

3.1.1 Inngåelse av avtaler

Finnut har oversikt over alle inngåtte rammeavtaler og skal i utgangspunktet varsle kommunen når en avtale er i ferd med å løpe ut, med forespørsel om kommunen vil prolongere avtalen eller lyse ut ny konkurranse. Rammeavtaler kan ikke inngås for mer enn fire år,⁶ og de fleste kontraktene inngås for to år med mulighet for forlengelse (2+1+1). Ifølge flere av våre informanter har de fått lite informasjon fra Finnud. I undersøkelsesperioden hadde kommunen få aktive avtaler, ettersom flere gamle avtaler hadde gått ut uten å bli fornyet eller erstattet. Rådmannen poengterte at kommunen ønsket å ha avtaler på de fleste områdene som er omfattet av Innkjøpssirkelen og at den nåværende situasjonen derfor ikke var et resultat av et bevisst valg fra kommunen om å redusere deltakelsen i Innkjøpssirkelen. Imidlertid har kommunen ikke egen innkjøpssjef eller annen ansatt med hovedansvar for oppfølging av innkjøpsavtalene og rådmannen uttrykte at det var behov for en person som kunne følge opp Finnud.

Når det skal lyses ut en konkurranse blir kommunen først invitert til å melde seg på anskaffelsesprosessen. Kommunen blir samtidig oppfordret til å foreslå representanter til et brukerutvalg, som skal bidra ved utforming av kravspesifikasjon og konkurransegrunnlag. Finnud gjennomfører deretter konkurransen og har ansvar for at dette skjer i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser. Dette innebærer blant annet kunngjøring i den nasjonale databasen Doffin. Parallelt med dette informeres lokale aktører om konkurransen.

Etter at anbudene er kommet inn, og Finnud har avgjort om tilbyderne tilfredsstillende kvalifikasjonskravene og vurdert tilbudene i forhold til tildelingskriteriene, settes det opp et begrunnet valg av tilbud som legges fram for brukerutvalget. Deretter sendes det brev til alle deltakerne i konkurransen om hvem som er valgt som leverandør, med klagefrist til de som ikke er valgt. Når kontrakten er signert av leverandøren sendes den til kommunen, og rådmannen kontraserer.

Konsulent ved servicekontoret opplyser at hun har ansvar for å informere sektorlederne ved inngåelse av nye rammeavtaler. Hun legger også avtaledokumenter på kommunens intranett og samler dem i en perm, slik at de er tilgjengelige for de berørte i kommunen.

3.1.2 Oppfølging av avtalene

Rådmannen påpeker at kommunen ikke har egen innkjøpsansvarlig eller annen ansatt med spesielt ansvar for oppfølging av innkjøpsavtaler. Han opplyser at man tidligere har utlyst en stilling som assisterende rådmann, som blant annet ville fått ansvar for innkjøpsavtalene, men at formannskapet valgte å utsette tilsetningen på grunn av den økonomiske situasjonen i kommunen. Dette medfører at rådmannen per i dag fungerer som innkjøpsansvarlig, men han gir uttrykk for at ettersom dette bare er en av svært mange oppgaver har han ikke mulighet til å følge opp avtalene så nøye som han kunne ønske. Som allerede nevnt mener rådmannen at

⁶ Forskrift om offentlige anskaffelser §§ 6-1 og 15-1

mangelen på en nøkkelperson i kommunen med særlig ansvar for innkjøp er en viktig årsak til at man ikke har flere innkjøpsavtaler gjennom innkjøpssirkelen.

Nordkapp kommune har, ifølge rådmannen, per i dag ikke skriftlige systemer som regulerer innkjøp/anskaffelser, men han sier at det arbeides med et dokument kalt «Beskrivelse av styringssystem»⁷, som blant annet skal fastsette regler og prinsipper for kommunale innkjøp. Imidlertid vedgår rådmannen at arbeidet med dette dokumentet har tatt lengre tid enn ønskelig, på grunn av personalmangel, og at han ikke kan si med sikkerhet når systemet vil være på plass.

I våre intervjuer med to sektorledere kom det frem at begge var kjent med innkjøpsavtalene som angikk deres sektor. Imidlertid refererte begge også til avtaler som, ifølge informasjon fra Finnud, ikke var i kraft når intervjuene ble gjennomført. Informantene var også klar over at avtalene ligger tilgjengelig på kommunens intranett og oppga at de blir informert om inngåelse av nye avtaler, samt at de selv informerer sine avdelingsledere. En av sektorlederne oppgir at det i praksis er en konsulent i sentraladministrasjonen som sikrer at deres sektor har oversikt over avtalene og kontrollerer sektorens fakturaer.

En av sektorlederne oppgir at de baserer seg på tillit (til leverandørene) når det gjelder prisene på produkter og tjenester, mens den andre sier det er avdelingslederne som har ansvar for å kontrollere pris når de foretar innkjøp. Rådmannen oppgir at han får lite tilbakemeldinger fra virksomhetene om bruken av avtalene, slik at han ikke vet med sikkerhet om avtalene er hensiktsmessige eller om man får avtalt pris. Han gir også uttrykk for at han savner systematisk informasjon fra Finnud om bruken av avtalene, for eksempel hvor mye kommunen har kjøpt fra hver leverandør eller avtalenes lønnsomhet, etter at de er signert. Rådmannen sier videre at han tror kommunen har bra praksis når det gjelder innkjøp, men at han ikke kan dokumentere dette.

3.2 Vurderinger

I avtalen med Finnud har Nordkapp kommune forpliktet seg til implementering av kontrakter i egen kommune. Undersøkelsen viser at sektorlederne blir informert av sentraladministrasjonen om inngåelse av nye avtaler, samt at avtaledokumentene er tilgjengelige på kommunens intranett. Sektorlederne oppgir også at de informerer sine avdelingsledere ved inngåelse av nye avtaler. Det virker derfor som om man har gode rutiner for å holde kommunens innkjøpere oppdatert om inngåelse av nye avtaler. Imidlertid har sektorlederne tilsynelatende dårligere oversikt over hvilke avtaler som er utgått, noe som potensielt kan skape forvirring.

Det er ikke etablert noen rutiner for oppfølging av at avtalene etterleves. Kommunen har heller ikke rutiner for å kontrollere at man får avtalte priser. I praksis oppgir informantene at dette overlates til avdelingslederne, som foretar de fleste innkjøpene, og at man ellers baserer seg på tillit til leverandørene når det gjelder pris. Det rapporteres i liten grad oppover til rådmann om bruken av avtalene, slik at ingen sitter på en samlet oversikt over kommunens bruk av avtalene gjennom innkjøpssirkelen, noe som igjen gjør det vanskelig å vurdere om avtalene er hensiktsmessige for Nordkapp kommune.

⁷ Revisjonen har fått tilsendt siste utkast til dette dokumentet

3.3 Konklusjon

Mangelen på en innkjøpsansvarlig eller annen person med særlig ansvar for kommunens innkjøpsavtaler medfører at Nordkapp kommune har lite kontakt med Finnud om rammeavtaler. Dette trekkes fram som hovedårsak til at kommunen per i dag har få avtaler innenfor rammen av innkjøpssirkelen.

Kommunen har ingen skriftlige rutiner for kontroll av at innkjøpsavtalene etterleves. Det er derfor heller ingen som per i dag sitter på en samlet oversikt over bruken av avtalene. I praksis ser det ut til å være gode rutiner for å holde sektor- og avdelingslederne informert om inngåelse av nye avtaler, men disse rutinene er ikke skriftlig nedtegnet.

Det er ingen systematisk kontroll av at kommunen får de avtalte priser og rabatter fra leverandørene, ut over det ansvar som ligger på den enkelte bestiller/attestant. Når det gjelder priser baserer kommunen seg, ifølge informantene, på tillit til leverandørene.

4. HVORDAN ER INNKJØPSMØNSTERET I KOMMUNEN?

4.1 Data

Vi har her sett på om innkjøp foretas på en kostnadseffektiv måte, det vil si samlet og planlagt, eller om det foregår mye småkjøp. Undersøkelsen er avgrenset på samme måte som i kapittel 2, det vil si de periodene av 2011 hvor de respektive avtalene har vært i kraft.

4.1.1 Drivstoff og oljeprodukter

Under drivstoff og oljeprodukter var det i undersøkelsesperioden ført kjøp for kr 155 018 fordelt på 25 faktura og 7 ulike leverandører. Hver faktura inneholder ett eller flere kjøp. Laveste beløp på en faktura er kr 116,80 og høyeste beløp er kr 23 453,84. I tabellen under er alle fakturaene sortert i kategorier etter beløp.

Tabell 6: Innkjøpsmønster drivstoff og oljeprodukter

	kr 100 - 1000	kr 1000 - 5000	Kr 5000- 10 000	Over kr 10 000
Antall faktura	6	7	3	9
Prosent av alle faktura	24	28	12	36

Gjennomgangen viser at 36 % av fakturaene er over kr 10 000, mens 24 % er under kr 1000. Alle fakturaene over kr 10 000 dreier seg om enten kjøp av diesel i bulk (1) fra Statoil eller fakturaer for bruk av helse- og sosialsektorens Shell-kort (8).

Under fyringsolje er det registrert 6 fakturaer, hvorav 4 er over kr 30 000, mens 2 er under kr 250. Alle dreier seg om betalinger til Statoil. At flertallet av fakturaene er over kr 30 000 skyldes ganske enkelt at fyringsolje kjøpes inn i større kvanta for levering i bulk. Årsaken til de 2 små fakturaene (hvorav den ene er på kr 74,74) er mindre åpenbare.

4.1.2 Medisinske forbruksvarer

46 fakturaer er ført under medisinske forbruksvarer i undersøkelsesperioden. Størrelsen på disse fakturaene varierer fra kr 132⁸ til kr 29 029,78. Flertallet er på under kr 5000, samtidig som et lite antall er på over kr 10 000. I tabellen under er alle fakturaene sortert i kategorier etter beløp.

Tabell 7: Innkjøpsmønster medisinske forbruksvarer

	kr 100 - 1000	kr 1000 - 5000	Kr 5000- 10 000	Over kr 10 000
Antall faktura	17	16	8	5
Prosent av alle faktura	36,9	34,8	17,4	10,9

Som allerede nevnt viser tabellen at mer enn 2/3 av fakturaene er på under kr 5000. Den største fakturaen, på kr 29 029,78, er fra avtaleleverandør Maske gruppen, mens det høyeste

⁸ Det er riktignok også registrert en faktura på kr 1,01, men vi har her valgt å se bort fra denne.

antallet fakturaer (15) er fra Apotek 1 Honningsvåg. Kommunen har totalt benyttet seg av 12 forskjellige leverandører. Halvparten av disse har kun blitt benyttet en enkelt gang.

4.1.3 Rense- og vaskeritjenester

Det er 11 fakturaer ført på vaskeritjenester i undersøkelsesperioden, alle fra Barentsrent. Disse fordeler seg i 5 fakturaer på over kr 60 000 og 6 fakturaer på under kr 2000. Fakturaene på over kr 60 000 er fra kr 65 858 til kr 81 263, mens den minste fakturaen er på kr 568.

4.2 Vurderinger

Undersøkelsen viser at innkjøp foretas både som store bestillinger og ved småkjøp. Variasjonen her skyldes til dels de aktuelle produktkategoriene. Anleggsdiesel og fyringsolje kjøpes for eksempel normalt i større kvanta for bulklevering. Kommunen kjøper også alle rense- og vaskeritjenester fra en enkelt avtaleleverandør og betaler normalt samlet for hver måned, noe som begrenser antallet fakturaer. Den høyeste andelen fakturaer på under 1000 kr (36,9 %) er i kategorien medisinske forbruksvarer. Dette dreier seg særlig om småkjøp fra Apotek 1 Honningsvåg, som er den lettest tilgjengelige leverandøren av slike produkter i kommunen. Det dreier seg likevel ikke om et svært høyt antall fakturaer, ettersom den totale fakturamengden i undersøkelsesperioden er begrenset. Som et generelt poeng vil vi likevel nevne at det sjelden er lønnsomt å foreta småkjøp dersom det er mulig å foreta større samlede innkjøp.

Hva angår innkjøp av drivstoff og oljeprodukter (unntatt diesel i bulk) er, som tidligere nevnt, hoveddelen av kjøpene etter verdi foretatt hos Shell, gjennom to månedlige betalinger knyttet til oppsamlede fakturaer for bruk av Shell-kort. Disse fakturaene er nesten utelukkende på over kr 10 000. De mindre kjøpene er nesten utelukkende foretatt hos Elcon Leasing og Nordkapp bilservice. Dette er, så vidt revisjonen kan skjønne, kjøp av drivstoff i forbindelse med leasing og/eller leie av biler.

Ettersom vi kun har sett på innkjøpsmønsteret på de områder hvor kommunen har rammeavtaler gjennom innkjøpssirkelen, som utgjør et begrenset utvalg av kommunens totale innkjøp, kan disse vurderingene ikke antas å være gjeldende for kommunens innkjøpsmønster samlet sett. I og med at kommunen betaler en fast medlemsavgift for deltakelse i innkjøpssirkelen er det imidlertid uheldig i seg selv at kommunen har så få rammeavtaler gjennom samarbeidet, ettersom dette betyr at man betaler en større sum per avtale for medlemskapet.

4.3 Konklusjon

Undersøkelsen viser at det er betydelig variasjon i innkjøpsmønsteret for forskjellige produktkategorier, men disse skyldes langt på vei forskjeller mellom produkttypene. Det lave totale antallet fakturaer i de undersøkte innkjøpsområdene gjør det vanskelig å si noe definitivt om hvorvidt dagens innkjøpsmønster er hensiktsmessig, men generelt er innkjøpene som foretas hos avtaleleverandørene av større verdi enn de som foretas hos andre leverandører. Ettersom våre undersøkelser har vært begrenset til innkjøpsområder omfattet av rammeavtaler gjennom innkjøpssirkelen, er konklusjonene om innkjøpsmønster også avgrenset til disse innkjøpsområdene.

5. KONKLUSJONER

5.1 Blir innkjøp foretatt hos avtaleleverandører?

Kommunen utviser avtalelojalitet når det gjelder avtalene om leveranser av fyringsolje og rens- og vaskeritjenester. Avtalelojaliteten er også høy på drivstoff og oljeprodukter der kommunen rasjonelt kan foreta innkjøp hos avtalepartner (diesel i bulk), men svært lav på pumpeleveranser av drivstoff, som Statoil per i dag ikke kan levere i Nordkapp kommune. Av den grunn stiller revisjonen spørsmålsteget ved at avtalen ikke åpner for at kommunen kan foreta innkjøp hos andre dersom geografiske forhold forhindrer kjøp hos avtalepartner, særlig tatt i betraktning at tidligere avtaler gjennom innkjøpssirkelen har spesifisert slike unntak.

Revisjonen kan ikke vurdere avtalelojalitet på avtalen om medisinske forbruksvarer, ettersom dette ville forutsette at man kunne vurdere hvert enkelt kjøp mot den vedlagte produktlisten.

5.2 Er det etablert noen rutiner for oppfølging av innkjøpsavtalene?

Mangelen på en innkjøpsansvarlig eller annen person med særlig ansvar for kommunens innkjøpsavtaler medfører at Nordkapp kommune har lite kontakt med Finnut om rammeavtaler. Dette trekkes fram som hovedårsak til at kommunen per i dag har få avtaler innenfor rammen av innkjøpssirkelen.

Kommunen har ingen skriftlige rutiner for kontroll av at innkjøpsavtalene etterleves. Det er derfor heller ingen som per i dag sitter på en samlet oversikt over bruken av avtalene. I praksis ser det ut til å være gode rutiner for å holde sektor- og avdelingslederne informert om inngåelse av nye avtaler, men disse rutinene er ikke skriftlig nedtegnet.

Det er ingen systematisk kontroll av at kommunen får de avtalte priser og rabatter fra leverandørene, ut over det ansvar som ligger på den enkelte bestiller/attestant. Når det gjelder priser baserer kommunen seg, ifølge informantene, på tillit til leverandørene.

5.3 Hvordan er innkjøpsmønsteret i kommunen?

Undersøkelsen viser at det er betydelig variasjon i innkjøpsmønsteret for forskjellige produktkategorier, men disse skyldes langt på vei forskjeller mellom produkttypene. Det lave totale antallet fakturaer i de undersøkte innkjøpsområdene gjør det vanskelig å si noe definitivt om hvorvidt dagens innkjøpsmønster er hensiktsmessig, men generelt er innkjøpene som foretas hos avtaleleverandørene av større verdi enn de som foretas hos andre leverandører. Ettersom våre undersøkelser har vært begrenset til innkjøpsområder omfattet av rammeavtaler gjennom innkjøpssirkelen, er konklusjonene om innkjøpsmønster også avgrenset til disse innkjøpsområdene.

6. ANBEFALINGER

- Kommunen bør sørge for å fullføre arbeidet med innkjøpsreglement så raskt som mulig.
- Kommunen bør vurdere rutiner for mer systematisk oppfølging av at innkjøpsavtalene etterleves og at kommunen får de avtalte priser og rabatter.
- Kommunen bør i fremtiden forsikre seg om at leveringsavtaler er realistiske og hensiktsmessige før de undertegnes.

LITTERATURLISTE

LOVER OG FORSKRIFTER

Lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69

Forskrift til offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402

AVTALEDOKUMENTER

Kontrakt mellom Finnut Consult AS og Nordkapp kommune av 28.9.2010

Avtale mellom Nordkapp kommune og Statoil Norge AS av 13.4.2011

Leveringsavtale mellom Barentsrent DA og Nordkapp kommune av 3.6.2009

Leveringsavtale mellom S-Gruppen ASA og Nordkapp kommune av 1.12.2005

VEDLEGG

Vedlegg 1: Rådmannens kommentarer

Rådmannen har ikke svart på henvendelse om høringsuttalelse til rapporten.