



Evaluering av

INNKJØPSORDNINGEN

I

SALTDAL KOMMUNE

Innholdsfortegnelse

INNLEDNING.....	3
1 KOMMUNENS HÅNTERING AV INNKJØP OG KONKURRANSER.....	4
1.1 Organisering og lovverk.....	4
1.2 Elektronisk innkjøp	6
1.3 Intern spørreundersøkelse	7
1.4 Andre kommuner.....	9
1.5 Håndtere innkjøp på egen hånd?	10
1.6 Delkonklusjon	11
2 NÆRINGSLIVET.....	13
2.1 Gjeldende rammeavtaler og lokalt næringslivs deltagelse i konkurranser og anbud.....	13
2.2 Spørreundersøkelse til næringslivet	14
2.3 Delkonklusjon	16
3 ØKONOMI	18
3.1 Besparelse ved å inngå rammeavtaler?.....	18
3.3 Kostnader med andre løsninger	21
3.4 Delkonklusjon.....	22
4 KONKLUSJON	24

INNLEDNING

Saltdal kommunestyre har i sak 39/13 den 26.09.2013 vedtatt at innkjøpsordningen skal evalueres i første kvartal 2014. Kommunestyret har bedt om at følgende punkter skal omfattes av evalueringen: økonomi ved deltagelse innenfor og eventuelt utenfor innkjøps samarbeidet, lokalt næringslivs mulighet for å delta i anbud, statistisk oversikt over lokalt næringslivs deltagelse i konkurranser, kompetanse- og ressursbehov ved å forvalte innkjøp og anbud på egen hånd og sammenligning av kommuner i og utenfor ulike innkjøps samarbeid.

Økonomiavdelingen ved innkjøpskoordinator og økonomisjef har vært ansvarlige for evalueringen. Det er utformet to spørreundersøkelser som har vært rettet til henholdsvis enhetene internt i Saltdal kommune samt næringslivet i kommunen. I tillegg har det vært avholdt et møte med Samordnet Innkjøp i Salten (SIIS), et møte med styret i Saltdal Næringsforening samt et møte med en brukergruppe av innkjøpere i Saltdal kommune.

Rapporten omhandler kommunens håndtering av innkjøp og konkurranser, forholdet til næringslivet og en økonomisk analyse. Avslutningsvis kommer vi med en tilråding og konklusjon. Evalueringsrapporten danner grunnlag for behandling i kommunestyret i juni 2014.

1 KOMMUNENS HÅNDTERING AV INNKJØP OG KONKURRANSER

1.1 Organisering og lovverk

Saltdal kommune deltar i Samordnet Innkjøp i Salten (videre kalt SIIS), som er et formalisert innkjøpssamarbeid mellom Bodø, Fauske, Gildeskål, Beiarn, Meløy, Saltdal, Sørfold og Hamarøy kommuner der Bodø er vertskommune. Formålet med samarbeidet er å sikre at anbud og anskaffelser i kommunal regi gjennomgår reell konkurranse og at like vilkår følges overfor alle interesserte leverandører i henhold til forskrift om offentlige anskaffelser. Gjennom SIIS skal medlemskommunene dra nytte av gunstige betingelser som store innkjøp og avtaler kan gi. Dette skjer blant annet gjennom rammeavtaler og direkteanskaffelser på anbud. SIIS gir også veiledning til medlemskommunene og tilrettelegger for elektronisk handel gjennom innkjøpsprogrammet Ajour. SIIS har pt 4 ansatte som alle er lokalisert i Bodø.

Lokalt i Saltdal kommune ivaretas innkjøpene enhetsvis, det vil si at ansvaret for at innkjøp gjøres i henhold til lovverk og budsjettmessige rammer ligger på den enkelte enhet og budsjettansvarlige. I praksis gir enhetsledere egne innkjøpsansvarlige fullmakter til å forestå daglige innkjøp, i nært samarbeid med budsjettansvarlig. Selve koordineringen av innkjøp, rådgivning ovenfor enhetene og bindeleddet med SIIS ivaretas av en egen innkjøpskoordinator i 50 %, som er underlagt økonomisjefen. Innkjøpskoordinatoren skal sørge for et koordinert kjøp av varer og tjenester til kommunen. Saltdal kommune har et eget innkjøpsreglement som sist ble revidert 26.09.2013.

Offentlig innkjøp er hjemlet i Lov om offentlige anskaffelser av 16.07.1999 og Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) av 15.juni 2001. Prinsippet i lov og forskrift er at en anskaffelse skal være basert på konkurranse, så langt det er mulig. Utvelgelse av kvalifiserte anbydere og tildeling av kontrakter skal skje på grunnlag av objektive kriterier.

Forskriften opererer med terskelverdier som bestemmer omfanget av anbudet men der utgangspunktet er at det skal være konkurranse fra første krone. Forskriften pålegger oppdragsgiver å føre protokoll for anskaffelser over 100.000 kr. Det er ikke protokollplikt for anskaffelser under dette beløpet, men det må kunne dokumenteres at anskaffelsen er gjennomført etter de grunnleggende prinsipper om konkurranse. Det er ikke tillatt å stykke opp anskaffelsen for å unngå terskelverdier. Dette tilsier at kommunen bør inngå rammeavtaler for produktgrupper selv om enkeltkjøp i utgangspunktet kan ha lavere verdi. Da må man i såfall konkurrere for hvert innkjøp om en ikke skal ha en løpende rammeavtale. Hvis verdien av kontrakten overstiger 500.000 kr eks mva skal anskaffelsen kunngjøres i den nasjonale DOFFIN-databasen og kunngjøres internasjonalt hvis anskaffelsen overstiger EØS-terskelverdien på 1,6 mill kr eks mva, (40 mill kr for bygge- og anleggskontrakter). Tildeling av kontrakt skal etter prinsippet baseres på det totalt økonomisk mest fordelaktige tilbudet, det vil si at pris normalt vektet høyt, avhengig av hva en skal anskaffe.

Dersom en anskaffelse er i strid med forskrift kan en leverandør saksøke oppdragsgiveren både før og etter en kontrakt er inngått. Dersom saksøker blir påført økonomisk tap som en klar følge av brudd på regelverket, kan kommunen bli idømt erstatningsansvar. På samme måte vil det være et kontraktsbrudd dersom kommunen handler utenfor en inngått rammeavtale. Det ble opprettet en klagenemnd for offentlig anskaffelser i 2003 (KOFA) som fungerer som et rådgivende organ og som kan avgi uttalelser i enkeltsaker, før det eventuelt prøves i domstolene. Det er derfor påkrevd at bestemmelser i den enkelte rammeavtale overholdes, slik at vi ikke blir stilt juridisk og økonomisk ansvarlig ved handel hos andre leverandører. For at dette skal fungere optimalt er det viktig at innholdet i rammeavtalene er godt kjent internt i enhetene.

Det er viktig å presisere at det ikke er anledning til å fravike eller gjøre unntak fra forskriften. Saltdal kommune er som kommunal myndighet forpliktet til å etterleve regelverket uavhengig av intern organisering. Målsettingen med kommunens innkjøpsregime må derfor være at innkjøpene til Saltdal kommune skal gjennomføres på en slik måte at lov om offentlige anskaffelser med forskrifter blir etterfulgt og at kommunens interesser blir ivaretatt best mulig

innenfor dette regelverket. Dette betyr at innkjøpsordningen skal være rasjonell, gi en effektiv utnyttelse av kommunens ressurser og at forholdet til det lokale næringslivet ivaretas.

1.2 Elektronisk innkjøp

Gjennom SIIS har kommunen tilgang til og forpliktet seg til å benytte et elektronisk innkjøpssystem, som pt er Ajour utviklet av Prosjektservice AS i Sulitjelma.

Innkjøpssystemet inneholder en elektronisk protokoll som sikrer dokumentasjon av prosessen. Det vil sannsynligvis komme krav om at innkjøp skal kunne dokumenteres elektronisk, nå sist gjennom utviklingen av en standard , EHF, for elektroniske fakturering. Fra 1. januar 2015 er kommunen pålagt å kreve elektronisk faktura fra sine leverandører. Det er stor sansynlighet for at det blir lovpålagt når en har fått testet ut dette. For at bestillerkjeden skal bli helelektronisk må det et elektronisk innkjøpssystem på plass.

Ved korrekt bruk er det meningen at man kan drive innkjøpsfunksjon mer effektivt. Systemet er spesielt utviklet for innkjøpere i offentlig sektor, med det formål å effektivisere innkjøpsprosessen, unngå brudd på regelverket, sikre bruk av rammeavtaler, bedre dokumentasjon av anskaffelser og avvik, samt å gi den enkelte innkjøper bedre forståelse for regelverket, og å gi større trygghet i anskaffelsesprosessen. Dette gir også en overordnet oversikt over hvor mye vi handler for og hos hvilke leverandører. Dette kan ha betydning for fremtidige prosesser for nye rammeavtaler når avtaleperioden utgår.

Systemet har en modul som går på innkjøp via rammeavtaler og direkteanskaffelser. Det er også en del for mottakskontroll av varer som gir mulighet for avviksrapportering med direkte melding om avvik til leverandøren via e-post.

1.3 Intern spørreundersøkelse

Økonomiavdelingen sendte i mars ut en intern kvalitativ spørreundersøkelse til kommunens enheter. Det ble her stilt fire spørsmål for å belyse hvordan enhetene opplever kommunens anbudsprosesser og samarbeidet med SIIS. Det har kommet inn i alt 11 svar og alle samhandlingsområdene har levert minst ett svar. Hovedvekten av respondentene representerer Tekniske tjenester, hvilket er naturlig ettersom de er mest berørt av kommunens innkjøpsavtaler.

I hovedtrekk kommenterer respondentene følgende:

- Det er mangelfull informasjon internt i kommunen og fra SIIS i forkant av anbudsprosesser. Dette medfører at man kommer for sent inn i prosessene. Dette har likevel bedret seg noe i det siste.
- Det savnes at en langsiktig tidsplan for de ulike anbudsprosessene gjøres kjent
- Mange føler at det er lite gjennomslag for innspill og det meste synes bestemt på forhånd. For dårlig signalisert om deltakelse i anbudsprosessene, men bedret seg i det siste.
- Svært få har deltatt i anbudsprosesser via SIIS (én enhet har deltatt i anbud som er styrt av Saltdal kommune alene, og noen få har deltatt i anbud som gjelder flere kommuner). De fleste har ikke deltatt.
- De som har deltatt i anbud svarer at det i for stor grad er styrt ut i fra Bodø kommunes behov og mindre tilpasset behovene for Saltdal kommune. Det gjelder måten anbudene er utformet på, detaljer og mengde i «produktbeskrivelsene», volum og variasjonsbehov. Lite tilrettelagt for at mindre bedrifter i større grad kan delta. For detaljerte anbudsbeskrivelse til produktspekter og kravspesifikasjon. Dette gjør det vanskelig for mindre bedrifter å delta i konkurransen på en fornuftig måte når det gjelder varer som kjøpes av relativt lite volum og liten totalpris. Føles urimelig at SIIS har samme krav til variasjon i produktspekter om en bedrift kan velge å gi tilbud på leveranse kun til en kommune.

- Mangelfull informasjon på nettsiden til SIIS, savner bedre oversikt over anbudsområder og langsiktig tidsplan for anbudsprosessene. Ønsker tilgang til alle avtaler som er inngått og gjeldende.
- Føler at konstruktiv innspill fra kommunen blir mottatt av SIIS som kritikk.
- Ikke tilstrekkelig fokusert på forbedringsmuligheter. Ordningen i for stor grad styrt av innkjøpskontoret i Bodø.
- Noen peker på at lokalt næringsliv taper på Saltdal kommunes deltakelse i innkjøpsordningen. Savner oversikt økonomiske konsekvenser for Saltdal kommunes deltakelse i ordningen.
- Enkelte har erfart at ikke alle produkter i rammeavtaler er fordelaktig og at man kan oppnå lavere pris andre steder.
- De som ikke har deltatt i anbud svarer at de ikke har blitt forespurt og/eller ikke har visst om prosesser før avtalen har vært gjeldende. Det er for tidkrevende å bruke tid på anbud i en hverdag der innkjøp er en liten oppgave blant mange andre.
- Føler at SIIS har presentert seg på en måte som ikke har vært spesielt imøtekommende. Vanskelig å se at innkjøpsordningen er en server til brukerne samtidig som den skal effektivisere og kostnadsreduere.
- Gamle Ajour var lite kundevennlig system, mens det nye er bedre og mer brukervennlig. Bruken av systemet har ført til mye frustrasjon som f.eks. dobbeltsendte varer, feil priser, dårlig sortiment på enkelte varer, ikke oppdatert prisliste. Prisene kan endre seg fra bestilling til levering av varene, veldig irriterende, men er bundet til av leverandøravtalen. Mange føler da at det er bedre med direkte kontakt hos leverandør, noe som egentlig ikke er tillatt. Må gå an å bestille varer pr. telefon og likevel få det registrert i den oversikten over innkjøp. Blir for tungvint for noen som handler forholdsvis sjelden å måtte bestille varer på nettet. Det etterlyses bedre opplæring i bruk av systemet.
- Som forbedringspunkter svarer man at kravspesifikasjoner i anbudene må utformes slik at de er håndterlige også for mindre bedrifter. Kommunen bør i enklere og mindre omfangsrige anbudsområder kjøre flere anbud i egen regi. Hver gang en ny

anbudsprosess skal settes i gang gjennom SIIS, bør det i større grad tas en nøye vurdering om Saltdal kommune også skal delta i denne.

- Inngåtte avtaler og langsiktig tidsplan for de ulike anbudsprosesser må bli mer tilgjengelig.
- Informasjonsflyt og kommunikasjon mellom SIIS-kontoret i Bodø, de deltakende kommuner og internt i kommunene må bli bedre.
- Forbedringspotensial for innkjøpsordningen må jevnlig diskuteres og konstruktive innspill må vurderes seriøst.
- Varer som kjøpes utover rammeavtaler synes å fungere bra, det hentes pris fra flere og beste tilbud velges.
- Ønsker å få mulighet til å påvirke vareutvalget i avtalen. Brukergrupper som ansvarliggjøres. Evaluere før nye kontrakter inngås.
- Generelt blir det svart at man ikke er fornøyd med samarbeidet med SIIS, veldig Bodø-fokusert. Lokale butikker/forhandlere bør brukes mer. SIIS er omfattende og dyrt å være med i. Omfattende jobb i forkant av anbudsprosesser. Tid, kunnskap og kostnader skaper problemer for lokale aktører.
- Vaktmesterne mener Saltdal kommune bør melde seg ut av SIIS og ansette en innkjøpsleder lokalt. Mener det kan medføre innsparing og at det kan forventes større andel av innkjøp fra lokalt næringsliv. Lokalt næringsliv bør gis reelle muligheter til å konkurrere om anbud.
- Utfordring for noen at det må handles fra leverandører som ikke har samme kvalitet på varene.

1.4 Andre kommuner

Samtlige kommuner i Salten-regionen er tilsluttet SIIS med unntak av Steigen kommune som har avtale med Innkjøpsalliansen i Narvik. De har i tillegg benyttet seg av Prosjektservice i Sulitjelma. Steigen har sagt opp avtalen med Innkjøpsalliansen og holder nå på å vurdere hvordan de skal håndtere sin innkjøpsordning. De opplyser at et sannsynlig utfall er at de

fortsatt vil knytte seg til en form for ekstern kompetanse, noe som har sammenheng med at de ressurs- og kompetansemessig anser det som risikabelt å stå alene hvis de skal oppfylle FOA's forpliktelser. De vurderer blant annet å knytte seg til SIIS.

1.5 Håndtere innkjøp på egen hånd?

Motivasjonen for å delta i et formalisert innkjøpssamarbeid er todelt. For det første må det antas at det ved å være tilknyttet et større fellesskap vil kunne oppnås bedre betingelser enn om man står alene, og at man slik sett oppnår en økonomisk gevinst. Kommuner med 77.000 innbyggere har en sterkere kjøpekraft enn en enkeltkommune med 4.700 innbyggere. Vi har ikke dokumentasjon for at dette konkret har vært en effekt gjennom SIIS men empiriske undersøkelser bekrefter at man oppnår bedre betingelser jo større man er som aktør. Internasjonale undersøkelser viser at anbudskonkurranser normalt leder til kostnadsbesparelser i størrelsesorden 10-30 % (NOU-rapport 2000:19). Det er også kjent økonomisk pris- og etterspørselsteori at prisene presses nedover jo flere leverandører det er som konkurrerer i et marked.

For det andre er det en klar fordel for en mindre kommune, både ressurs- og kompetansemessig å ha et større miljø å spille på. Håndtering av rammeavtaler og anbud, og ikke minst eventuelle rettslige klager, vil være umulig med de ressursene som kommunen rår over i dag. Selv ikke med et helt årsverk vil vi kunne oppnå like mange rammeavtaler som SIIS har fremforhandlet i dag. Pr i dag er 41 rammeavtaler som er gjeldende, og de aller fleste av disse måtte Saltdal ha utarbeidet på egen hånd for å kunne oppfylle kravet i FOA. Ved utarbeidelse av rammeavtaler oppnevnes det normalt brukerrepresentanter fra kommunene med kjennskap til produktområdene. Noe av fordelen med å la flere kommuner forhandle rammeavtaler i fellesskap, er at det svært ofte ikke vil være nødvendig å oppnevne en representant fra hver kommune, og man heller kan bli enige om at nabokommunen 'taler vår sak'. På en slik måte bruker vi langt færre ressurser på anbudsprossesene enn vi ville gjort om vi hadde håndtert dette selv. Slik kan vi spare enhetene fra administrativt arbeid og heller bruke verdifull tid på direkte tjenesteyting.

I tilfellet med IT-tjenester valgte Saltdal kommune å stå utenfor SIIS sitt anbud fordi vi ønsket å kjøre anbud selv. Dette er flere år siden, og selv om arbeidet er påbegynt har vi enda ikke maktet å få plass en avtale. Årsaken til dette er at det er nødvendig med IT-kompetanse for å beskrive innholdet i anbudet. I og med at kommunen er såpass presset med IT-ressurser og det attpåtil har vært sykemelding over en lengre periode, har ikke den oppgaven vært mulig å prioritere eller få på plass enda. Dette illustrerer hvor vanskelig det er å utarbeide avtaler på spesielle kompetanseområder. Når kommunen har vanskeligheter med å få på plass én avtale, er det bare å erkjenne at det vil bli enda vanskeligere med flere.

Ved å stå alene vil det uansett være nødvendig å støtte seg på annen innkjøpskompetanse, for eksempel advokatkontor, andre innkjøpsallianser eller sågar SIIS, til å kjøpe enkelttjenester ved store anbud. Da mister vi imidlertid fordelene ved å spille på nabokommunenes kompetanse og styrken i anbudet vil svekkes ved at innkjøpsvolumet er mindre. Dette tilsier at man kan oppnå svakere kontrakter enn hvis man går sammen flere kommuner. Samtidig vil det legges beslag på mer ressurser internt i og med at vi må bruke langt mer tid på hvert anbud fordi det i sin helhet styres fra egen kommune. En slik modell blir mindre effektiv fordi tidsbruken på hvert anbud øker betraktelig. Dessuten må eventuelle klager og rettstviser løses på egen hånd noe som gjør at man mest sannsynlig blir avhengige av advokathjelp. Det er derfor sannsynlig at kostnadene øker ved å stå alene. Fordelene kan imidlertid være at kommunene i sterkere grad ansvarliggjør egne innkjøp og får sterkere forhold til egne rammeavtaler. Dette vil i så fall styrke egen innkjøpskompetanse.

1.6 Delkonklusjon

Håndtering av kommunens innkjøp er i stor grad styrt av et omfattende lovverk. For å oppfylle forpliktelser i lov og forskrift ble det opprettet et formalisert innkjøpsamarbeid i Salten-kommunene der Saltdal også er deltaker. Motivasjonen for dette er dels praktisk ressursmessig og dels økonomisk.

Den interne spørreundersøkelse avslører en del misnøye med dagens ordning, og spesielt manglende informasjon. Det pekes både på manglende informasjon internt i kommunen og fra SIIS i forkant av anbudsprosesser. Videre reagerer man på at anbudsbeskrivelsene er for detaljerte og at det er misnøye med Ajour innkjøpssystem. Samtidig kommer det frem at svært få innkjøpere i kommunen har deltatt i anbud og peker på at det er for ressurskrevende. Dette blir en selvmotsigelse. Vi ønsker bedre og mer tilpassede anbud men er ikke villige til å bruke tid på det. Det er da viktig å minne oss selv på at anbudene blir akkurat så gode som vi selv legger i arbeidet – uavhengig av om vi er med i et formalisert innkjøpssamarbeid eller ikke.

Spørsmålet blir om kommunens interesser blir best ivaretatt innenfor eller utenfor et samarbeid. Vi tror at problemene som respondentene peker på vil kunne oppstå selv om vi håndterer alle avtaler selv, ja faktisk i noen grad vil problemene bli enda større. Årsaken til dette er at vi vil miste fordelene med å spille på lag med andre kommuner. Om Saltdal skulle gjøre anbudsprosesser helt på egen hånd vil vi bruke mer tid og legge mye større beslag på ressurser ute i enhetene, som i utgangspunktet bør bruke tid på direkte tjenesteyting og ikke administrasjon. I tillegg vil styrken i anbudene svekkes på grunn av lavere volum.

Kan dagens utfordringer la seg løse innenfor SIIS-medlemsskapet? Ja, med større delaktighet vil vi kunne påvirke prosessene i langt større grad. Informasjon må styrkes. Det foreslås at det opprettes en intern referansegruppe av sentrale innkjøpere i tillegg til innkjøpskoordinator som har jevnlig møter med innkjøp på dagsorden. Saltdal kommune skal delta i flere brukergrupper i forbindelse med anbud og vurdere å utarbeide egne rammeavtaler der det er hensiktsmessig. I tillegg skal det lages et opplæringsprogram på Ajour.

2 NÆRINGSLIVET

2.1 Gjeldende rammeavtaler og lokalt næringslivs deltagelse i konkurranser og anbud

Saltdal kommuner er pr mai 2014 part i 41 rammeavtaler med 36 ulike bedrifter. De aller fleste produktene og tjenestene kan kjøpes lokalt i Salten og en stor del også lokalt i Saltdal. Oversikten nedenfor viser gjeldende avtaler i dag.

PRODUKTOMRÅDE	HOVEDLEVERANDØR	VARIGHET FRA	VARIGHET TIL
Arbeidsklær, verneutstyr og skotøy	AEO Nordland AS	22.05.2013	05.09.2014
Kummer, rør og rørdeler i støpejern, plast, kobber og messing	Ahlsell Norge AS	01.02.2013	01.02.2015
Dagligvarer SIIS	Arne Sjule AS	06.07.2010	01.09.2014
Tellerskritt til fast- og mobiltelefoni	Atea AS	25.03.2013	25.03.2015
Lyskilder	Auralight AS v/Sigerstad Agentur	01.07.2010	30.06.2014
Kjøp og leasing av varebiler	Autolease, DNB Bank ASA	26.09.2013	26.09.2015
Formingsmateriell	Av Form	01.12.2010	01.12.2014
Leiebiler, dags- og månedsleie av kjøretøy	AVIS Bilutleie, RAC Norway AS	10.10.2013	03.10.2015
Fersk frukt og grønnsaker SIIS	Bama storkjøkken Bodø	24.11.2009	01.09.2014
Kummer, rør og rørdeler i betong	Bodø Betong AS	01.02.2013	01.02.2015
Fisk og fiskemat	Bofisk AS	18.10.2010	17.10.2014
Dekk og dekkhotell til kjøretøy inkl. service og omlegging.	Dekkmann AS/hm Karlsen AS	29.08.2013	29.08.2015
Byggvarer inkl trelast og verktøy	EA Smith AS - Medby Sagbruk		11.09.2017
Brune og hvitevarer samt småelektrisk	Elkjøp Norge AS	15.11.2011	15.11.2015
Emballasje til matproduksjon	Empakk AS	12.05.2010	01.09.2014
Miljøtekstiler for sykehjem og barnehager	Espe produkter AS	02.09.2013	02.09.2015
Drivstoff over pumpe	Esso Norge AS	15.02.2013	15.02.2015
Møbler og interiør	Fagmøbler Bodø	14.11.2011	14.11.2015
Annonsebyrå tjenester	Frantz AS	10.03.2014	10.03.2018
Årskontroll av nøddlys- og brannvarslingsanlegg	Haneseth AS	09.09.2013	09.09.2015
Bedriftshelsetjenester	Hemis AS	01.10.2010	01.10.2014
Lekeapparater	Ivar Sandnes AS / ISAS Lek & Idrett	01.12.2010	01.12.2014
Barnehageleker - Inne	Lekolar AS	01.12.2010	01.12.2014
Medisinsk forbruksmateriell	Maske Gruppen AS	07.10.2013	07.10.2015
Kontor- og datarekvisita	NB Engros AS	04.02.2010	03.03.2018
Skolemateriell	NB Engros AS	01.10.2011	01.10.2015
Kjøkkenutstyr	Notabene Engros as	15.12.2011	15.12.2015
Mobiltelefoner, utstyr og service	Officelink AS	01.06.2011	01.06.2015
Elektrikertjenester	Peder Brenne AS		01.08.2016
Kontor- og institusjonsmøbler SIIS	Pitney Bowes Norge AS	23.04.2010	01.07.2014
Multifunksjonsskrivere	Pitney Bowes Norge AS	14.01.2013	14.01.2015
Skole- og barnehagemøbler	Pitney Bowes Norge AS	26.01.2013	26.01.2017
Service, vedlikehold og reparasjoner av heiser	Reber Schindler Heis AS	03.01.2011	03.01.2015
Interiør- og håndverkstjenester	Rognan Farverhandel AS		01.11.2015
Elektrisk kraft	SKS Kraftsalg AS/Dragefossen	01.01.2013	01.01.2017
Rengjøringsmidler, tørk og toalettpapir	Staples Norge AS	01.09.2011	10.07.2015
Drivstoff i bulk, fyringsolje og smøreoljer	Statoil (Best Rognan, Statoil Røklund)	15.07.2013	15.07.2015
Drivstoff over pumpe	Statoil Norge, AS	15.02.2013	15.02.2015
Meierivarer	Tine	08.07.2010	01.09.2014
Kjøp og leasing av personbiler	Toyota Nordvik AS	16.09.2013	16.09.2015
Rørleggertjenester inkludert materiell	Varme og Bad AS - Ivars Interiør	22.12.2011	22.12.2015

Det lokale næringslivet har vært aktiv i flere anbud og er således representert på flere produktområder. Av oversikten ovenfor gjelder følgende avtaler firma som har tilknytning i Saltdal:

Produktområde	Leverandør	Varighet	Parallele rammeavtaler
Bedriftshelsetjenester	Hemis AS	01.10.2014	
Byggvarer inkl trelast og verktøy	E.A.Smith AS - Medby Sagbruk	11.09.2017	1)E.A.Smith AS
	(inntil 50.000,-)		2)Byggtorget Rognan AS
			3)Byggmakker Fauske AS
Dekk og dekkhotell	Dekkmann AS/H.M.Karlsen & S.	29.08.2017	(Underleverandør)
Drivstoff over pumpe	Best-Rognan og Statoil-Røkland	15.07.2017	
Elektrikertjenester	Peder Brenne AS	01.08.2016	1)Peder Brenne AS
	(inntil 50.000,-)		2)Bravida AS
			3)Relacom AS
Elektrisk kraft	SKS Kraftsalg AS, Fauske/Rognan		
Interiør og handverktjenester	Rognan Fargehandel AS	01.11.2015	
Maling og besl. interiørprodukter	Ingen avtale i dag (tidl.Coop Fau		Kjøpes lokalt innt.videre
Rørleggertjenester inkl materiell	Varme og Bad AS-Ivars Interiør	22.12.2015	

2.2 Spørreundersøkelse til næringslivet

I forbindelse med evalueringen er det også sendt en kvalitativ spørreundersøkelse til aktuelle representanter for næringslivet i Saltdal. Det ble også her stilt fire spørsmål. Det viktige med denne undersøkelsen var å belyse hvordan næringslivet opplever kommunens anbudsprosesser og deres muligheter til å delta i anbud der Saltdal kommune er delaktig. Det har kommet inn 9 svar fra 13 av i alt 45 bedrifter som har mottatt undersøkelsen (noen fellesbesvarelser). I tillegg har det vært avholdt et møte med styret i Saltdal Næringsforening den 12.05.2014 der besvarelsene ble gjennomgått og de fikk mulighet å komme med tilleggsmomenter.

I hovedtrekk kommenterer respondentene følgende:

- I tre av ni tilbakemeldinger, har forespurte bedrifter deltatt i anbud som gjelder en eller flere kommuner (anbud gjennom SIIS).
- Bedriftene svarer at det er ønskelig å bli kontaktet/forespurt når det legges ut anbud, men at det er lite eller ingen informasjon fra Saltdal kommune/SIIS i forkant av anbudsprosesser. Det er usikkert hva som kommer og når, noe som gjør det uforutsigbart.

- Fra de bedriftene som har deltatt i anbud sier de at de også har hatt ønske om kun å levere for Saltdal, noe det var åpning for.
- Kravene i anbudsprosessen, konkurransegrunnlaget/dokumentasjon/varekatalogen, oppleves så detaljert og omfattende at det ikke var mulig å komme i mål. Å drive butikk samtidig viste seg ikke å være mulig. Anbudet oppleves med det unødvendig tung og arbeidskrevende noe som favoriserer større bedrifter. Det påpekes at dette gir en konkurransevridding som ikke nødvendigvis gir lavere priser siden få konkurrerer
- De som ikke har levert anbud svarer at de ikke har ressurser til å vedlikeholde en varekatalog på web. For dyrt å lagerføre alle produktene i varekatalogen, som kanskje aldri vil bli solgt.
- Det pekes på at man ikke vet volumet som kjøpet vil komme opp i, slik at det blir uforutsigbart og at kostnadene for å være med er for høye.
- Føler at prisene dumpes av de større aktørene.
- Saltdal kommune må bedre sin innkjøpskompetanse og ikke være for avhengig av SIIS. Systemet er unødvendig komplekst, til fordel for Bodø kommune. Ordningen er ikke med på å løfte Saltdal Kommune/lokalsamfunnet på noe vis. Bør lage sine egne lokale avtaler, det lokale næringslivet kan tilby reelle og konkurransedyktige priser både på varer og tjenester, samt tilby svært høy kompetanse på de fleste områder.
- Ønsker at lokale aktører blir foretrukket ved like kriterier for øvrig.
- Anbudsprosessen bør gjøres enklere. Bør fokusere på å besøke og etablere forhold til lokale leverandører. Dette vil føre til bedre innkjøp og samtidig støtte bedrifter og arbeidsplasser i kommunen som bedriften og de ansatte skatter til.
- Det må settes fokus på hva kommunen har tjent på å være medlem av SIIS og hvilke konsekvenser det har for de lokale næringslivet. Kommunen er den største potensielle kunden for de fleste i det lokale næringsliv, det vil være synd at verdiene og kapitalen havner ut av kommunen. Saltdal Kommune bør stå for innkjøp selv for å opprettholde kompetanse på innkjøp.

2.3 Delkonklusjon

Saltdal er part i 41 rammeavtaler og 9 av produktområdene er med bedrifter som har lokal tilhørighet. Dette må anses som en akseptabel andel ettersom ikke alle produktområder har stedlig representasjon.

Også næringslivet i Saltdal har kritiske bemerkninger til samarbeidet med kommunen i forbindelse med anbudsprosesser. Det viktigste ankepunktet er at kravene i anbudsprosessen oppleves unødvendig detaljert og omfattende, slik at det i noen grad ikke svarer seg for små bedrifter å delta. Næringslivets tilbakemeldinger må tas på alvor fordi det i sin tur indikerer svekket konkurranse ved at mindre aktører i noen grad opplever at de blir ekskludert. Det er åpenbart ikke FOAs intensjon. Næringsministeren ba i en pressemelding i april d.å offentlige innkjøpere om ikke å stille strengere krav enn nødvendig. Bakgrunnen for uttalelsen er at Nærings- og fiskeridepartementet har mottatt henvendelser fra næringslivet om at offentlige anbudskonkurranser oppleves som rigide og unødvendig ressurskrevende, på samme måte som vår spørreundersøkelse i Saltdal har avdekket. Næringsministeren peker på at det ikke bør stilles strengere krav til kvalifikasjoner og dokumentasjon enn det som er nødvendig for den enkelte anskaffelsen. For det andre bør innkjøperne vurdere om det er mulig å dele opp kontrakter slik at også flere mindre bedrifter kan delta i konkurransen. For det tredje bør ikke innkjøperne overføre en urimelig stor del av risikoen til leverandørene. I tillegg til at det kan gi dyrere offentlige anskaffelser, kan det i verste fall føre til at leverandører går konkurs.

Dette ankepunktet illustrer Saltdal kommunes samfunnsansvar som offentlig innkjøper. Det peker også tilbake på svarene fra den interne spørreundersøkelsen: anbudene oppleves unødvendig arbeidskrevende. Vi har helt klart mye å vinne på å utforme mindre rigide anbud: det blir mindre ressursbruk internt, mindre arbeid for bedriftene og mindre bedrifter kan lettere delta. Hvordan kan dette best ivaretas av Saltdal kommune? Selv med enklere rammeavtaler vil det være et betydelig arbeid å utforme anbudsdokumentene, så det er ikke gitt at denne utfordringen løses best ved å stå alene, som respondentene foreslår. Disse utfordringene kan helt klart la seg løse innenfor SIIS-medlemsskapet. Poenget er igjen at Saltdal kommune får akkurat så gode eller dårlige anbud som vi lager selv – det er

kommunens grad av involvering som bestemmer kvaliteten på produktet. Hvis vi ønsker mindre detaljerte må vi delta i brukergrupper i anbudet og stille krav.

Saltdal kommune er som offentlig innkjøper bundet av FOA og skal besørge for konkurranse fra første krone. Vi er pålagt å føre protokoll for anskaffelser over 100.000 kr og kan heller ikke stykke opp anskaffelsen for å unngå terskelverdier. Både kommunens innkjøpere og næringslivet må derfor akseptere at vi må innrette oss slik at vi må ha rammeavtaler.

Spørsmålet er da hvorvidt næringslivet i det hele tatt vil merke hvordan kommunen organiserer sine innkjøp. Regelverket er jo det samme og vi vil måtte lage avtaler i reell konkurranse, også med aktører fra andre kommuner, og der pris skal vektet høyest. Vi tror derfor at næringslivet i Saltdal normalt ikke vil oppleve noen merkbare forskjeller om kommunen er med i SIIS eller ikke, men det vil helt klart være av betydning om anbudene blir mindre detaljerte. Vår tilråding er derfor at Saltdal kommune engasjerer seg sterkere i anbudsprosessene gjennom SIIS, der vi har et spesielt fokus på mindre detaljerte produktspekter og produkter som kommunen faktisk har behov for. Kommunen skal vurdere å utarbeide egne rammeavtaler der det er hensiktsmessig.

3 ØKONOMI

3.1 Besparelse ved å inngå rammeavtaler?

Et sentralt spørsmål er hvordan kommunen best kan organisere sine innkjøp for å oppnå lavest mulig pris. En viktig motivasjon for et formalisert innkjøpssamarbeid er som tidligere nevnt, at man anser at det kan oppnås stordriftsfordeler ved at flere små aktører slår seg sammen til én stor. Det er imidlertid vanskelig å finne lokale empiriske undersøkelser som bekrefter teorien, annet enn at anbud generelt kan presse prisene ned med 30 %, jf kap 1.4. Det vil være umulig å eksakt si hva kommunen ville ha betalt for varer og tjenester om vi hadde gjort jobben alene. Vi må da gå inn i regnskapet og sammenligne faktisk pris med en tenkt pris hvis vi hadde en annen avtale, noe som blir basert på ren gjetting. Manglende bruk av elektronisk kjøp gjennom Ajour gir oss dessuten for lite statistisk materiale.

Spørsmålet om besparelse ved store volum har rent konkret blitt stilt til en leverandør i forbindelse med et anbud: Hva ville den prosentvise prisdifferansen bli om man regner på to anbud med samme produktutvalg men volummessig differanse tilsvarende SIIS kommunenes ca 80000 innbyggere og en enkeltstående kommune med 3000 innbyggere? Leverandøren svarte da at større volum i de aller fleste tilfeller vil gi bedre priser. Noen av grunnene til det er:

- Samordning av frakt. Leverandøren får bedre betingelser hos sine transportør på store volum i ett område.
- Totalt bidrag på en avtale. Slik prisnivået er blitt, så prises en del varer så langt ned at man er avhengig av totalen på avtalen for å ikke gå i tap.
- Uttak av varer gjør at leverandørene ofte kan få bedre betingelser hos sine underleverandører på relevant avtale, og da er det i all hovedsak volum dette går på.
- Besparelse på ordrehåndtering, interne logistikkostnader og lagerhold ved større volum spiller også inn.
- Besparelse i personalkostnader når det bare er én avtale. Det må ofte gjøres innsalg av avtale, produktveiledning og kanskje direkte hjelp/opplæring av produkter.

- I tillegg har man kostnader ved å utarbeide anbudsforespørsel, gå gjennom tilbud, sjekke innkjøpsstatistikk og holde seg oppdatert på lover og regler.

Leverandøren svarte i dette tilfellet at prisdifferansen kunne bli så mye som 35 %. Dette er selvfølgelig bare ett svar fra en enkeltleverandør, og er ikke nødvendigvis overførbart i alle sammenhenger, men gir en viss pekepinn på hvorfor avtaler og store volum gir lavere pris.

Saltdal kommune kjøpte samlet ordinære varer og tjenester for 62,3 mill kr i 2013. Hvis man tenker seg at et avvik på 10 %, som er et nøkternt anslag, vil differansen utgjøre 6,2 mill kr. Likevel må vi minne om at besparelse ikke er eneste motivasjon for å utarbeide rammeavtaler. Husk at kommunen uansett måtte ha inngått rammeavtaler i en eller annen form uavhengig av om vi håndterer innkjøp innenfor eller utenfor et samarbeid.

Ofte stilles det spørsmål om hvorfor vi lokalt ikke kan benytte oss av rabatter som isolert vil kunne gi bedre pris enn gjeldende rammeavtale. Spørsmålet er om kommunen kunne spart penger ved eksempelvis benytte seg av kampanjetilbud. Dette synes i utgangspunktet rasjonelt og det kan virke forståelig at en innkjøper i kommunen har et ønske å bruke kampanjetilbud og at en rammeavtale i slike tilfeller virker hemmende. Det er da viktig å huske på at en rammeavtale er et bindende kontraktsforhold mellom kommunen og en annen part. Så lenge det finnes rammeavtaler skal disse benyttes, selv om det isolert kan virke urimelig i et gitt tilfelle. En handel utenfor avtale er å anse som et kontraktsmessig brudd og kan i ytterste konsekvens føre til at leverandøren kan kreve erstatning for tapt fortjeneste. Saltdal kommune skal derfor ikke akseptere at våre innkjøpere handler utenfor avtale. På sikt har dette også en negativ konsekvens ved at kommunen vil ha dårligere utgangspunkt ved neste rullering, fordi rabattavtalene er knyttet til innkjøpsvolum som jo vil reduseres ved lekkasje. Det er derfor en kortsiktig gevinst å tro at benyttelse av enkeltstående lokale rabatter vil kunne gi besparelse. Vi må med andre ord akseptere at rammeavtaler unntaksvis vil kunne gi dårligere pris på enkeltprodukter, men ikke ut fra et helhetsperspektiv. Hvis dette derimot viser seg å være hovedregelen må vi i samarbeid med SIIS gå inn på det gjeldende anbudet og spørre leverandøren hvorfor det er slik. I situasjoner med enkeltteksempler er det dessuten fullt mulig

å ta kontakt med avtalepartner om de ikke er i stand til å tilby samme pris som lokale rabatter. I mange tilfeller vil en slik forespørsel føre frem. Pris er ofte det viktigste kriteriet i et anbud og det er her viktig at vi bruker vår innkjøpskompetanse og forbrukermakt.

3.2 Kostnader ved dagens innkjøpsordning

Den vesentligste av de direkte kostnadene ved dagens innkjøpsordning er knyttet til administrative kostnader gjennom funksjon som innkjøpskoordinator. Kommunestyret opprettet i 2012 en halv stillingshjemmel for å ivareta en rolle som innkjøpskoordinator. Motivasjonen for å opprette stillingen var at det kreves ressurser lokalt for å ivareta innkjøpsfunksjonen, herunder være et bindeledd mellom brukere og SIIS, følge opp bruken av Ajour, delta i utforming av rammeavtaler og formidle informasjon.

I tillegg til egne kostnader er det utgifter som medlemskommunene har for å kjøpe innkjøpstjeneste hos Bodø kommune. Disse kostnadene var budsjettert til kr. 720 000 (2012-tall) totalt for kommunene utenom Bodø, og som fordeles medlemskommunene mellom. Kostnaden er delt i to, hhv kr. 50 000.- i fastpris per kommune og en del basert på den enkeltes kommune folketall. For Saltdal kommune utgjør sistnevnte kr. 62.000. Medlemskostnadene for å være med i SIIS beløper seg altså til kr. 112000. (50 000+ 62000) for Saltdal kommune. For dette får vi altså tilgang på 41 rammeavtaler pr dd, og løpende rådgivning og eller oppfølging.

I tillegg til dette kommer det en utgift knyttet til bruk av Ajour Innkjøpssystem. Totalsummen for SIIS for bruk av innkjøpsportalen var på kr. 3 000 000 per år fram til 2014. Denne kostnaden er delt mellom alle medlemskommunene (inkludert Bodø) og kostnadsstyrt basert på folketallet i kommunen. Bodø kommune dekker ca 63 % og Saltdal kommunes andel er 6,4 %, dvs 192 000 kr i året. Denne kostnaden dekkes ved 2 % påslag på faktisk uttak på de forskjellige rammeavtalene som kommunen kjøper på. Midlene blir tilbakeført ved kreditering fra leverandørene til SIIS v/ Bodø kommune som igjen sørger for at kommunene får sin andel. For 2012 utgjorde dette kr. 215172.- for Saltdal kommune.

Det siste punktet har vært kilde til misforståelser for hva som er kommunenes faktiske kostnader for Ajour og SIIS. I og med at mange av regningene har et 2 % påslag har det feilaktig blitt forstått slik at kommunen betaler 2 % ekstra for *alle* varer og tjenester. Det er heller ikke slik at alle fakturabehandlere 'ser' refusjonen som faktureres på slutten av året. Hvis det virkelig var slik at Saltdal skulle betale 2 % på alle varer og tjenester, og det ikke hadde blitt refundert, ville vi hatt en utgift på 1,2 mill kr i året. Det er åpenbart at en slik ordning ville vært uhensiktsmessig. Det er derfor viktig å presisere at 2 %-påslaget kun gjelder de varene som er med i Ajours varekatalog og at dette refunderes på slutten av året. Netto kostnad er da de 192.000 kr som vi betaler i lisens for Ajour.

Dagens kostnad er altså følgende:

Innkjøpskoordinator 0,5 årsverk inkl sos.kostnader	255.000
Medlemsavgift til SIIS	112.000
Lisens Ajour innkjøpssystem	192.000
SUM pr år	559.000

3.3 Kostnader med andre løsninger

Hvis kommunen melder seg ut av SIIS og håndterer alle sine innkjøp selv vil vi få en besparelse gjennom bortfall av medlemsavgift, men økte kostnader for administrative ressurser for å kunne utarbeide egne rammeavtaler. Det er vanskelig å anslå hvor mye ressurser som trengs, men innkjøpskontoret i Bodø har 3 årsverk utenom leder for å følge opp et 40-talls avtaler og oppfølging av klagesaker. Nå er det neppe slik at vi trenger like mange avtaler alene, men ca 30 produktområder er det nok nødvendig å ha avtaler på. Hvis hvert årsverk i snitt har ansvar for et 14 avtaler tilsier det at vi har behov for minimum to årsverk utover det vi har i dag. I tillegg til dette vil det komme en vesentlig kostnad på tjenesteområdene fordi de må involvere seg i samtlige avtaler som fagpersoner, da vi ikke lenger har mulighet til å spille på lag med andre kommuner. Denne kostnaden er betydelig, men vanskelig å tallfeste fordi det vil spise tid fordelt ut over mange enheter. Dette er et

effektivitetstap som ikke nødvendigvis har regnskapsmessig konsekvens, men gir seg utslag i mer tidsbruk på administrativt arbeid og redusert tid på tjenesten.

Til sist vil vi måtte ha en form for elektronisk innkjøpssystem for å tilfredsstille forskriftens krav. Vi må anta at denne kostnaden vil være lik som i dag.

Kostnad å håndtere innkjøp selv

2,5 årsverk inkl sos.kostnader	1.275.000
Medlemsavgift til SIIS	0
Lisens innkjøpssystem	192.000
Juridiske tjenester	100.000
SUM pr år	1.567.000

Det vil anslagsvis koste kommunen ca 1,0 mill kr mer i året å melde oss ut av SIIS og håndtere innkjøp selv, gitt at kommunen må ansette 2,0 ekstra årsverk og at vi skal ha samme kvalitet og omfang av avtaler som i dag. I tillegg til vil måtte regne med et betydelig effektivitetstap i enhetene fordi de må bruke mer tid på å utforme avtaler og en uforutsett post på kjøp av juridiske tjenester ved tvistes spørsmål.

Det finnes også tilbydere i det private markedet som kan bistå med offentlige anskaffelser. Som nevnt i kap 1.4 kan det være et alternativ å ha avtaler med slike firma, enten i enkelprosjekter eller som fast bistandspartner på linje med det som SIIS tilbyr i dag. Siden dette ikke er i kommunal regi slik som SIIS, må slike avtaler konkurranseutsattes. Kostnaden med slik bistand vil variere med omfanget.

3.4 Delkonklusjon

Motivasjonen for å inngå rammeavtaler og gjøre det i fellesskap med andre kommuner er å oppnå stordriftsfordeler. Det er sannsynliggjort at vi oppnår bedre betingelser i et stort fellesskap.

Når det gjelder direkte kostnader for å håndtere dagens innkjøpsordning er denne tredelt: ansettelse av egen innkjøpskoordinator, deltageravgift til SIIS og lisens for innkjøpssystem. Årlig kostnad er anslått til kr 559.000.

Å håndtere innkjøp på egen hånd vil medføre at vi fremdeles har kostnader til et innkjøpssystem, men vil få en besparelse gjennom ingen deltakeravgift til SIIS. Men for å kunne utarbeide rammeavtaler på egen hånd vil det være nødvendig å opprette administrative stillinger for å ivareta FOAs forpliktelser, anslagsvis 2,0 ekstra årsverk, i tillegg til en post for å dekke juridiske tjenester ved tvistesporsmål. Forventet kostnad for å håndtere innkjøp selv er på kr 1.567.000 årlig.

Beregningene viser at det vil koste kommunen 1,0 mill kr mer hvert år å melde oss ut av SIIS og ha samme kvalitet og omfang av avtaler som i dag. I tillegg vil dette legge beslag på mer ressurser internt i og med at vi må bruke langt mer tid på hvert anbud fordi det i sin helhet styres fra egen kommune. En slik modell blir mindre effektiv fordi tidsbruken på hvert anbud øker betraktelig. Det er i vedtatt økonomiplan forutsatt at kommunen skal redusere med 31 årsverk. Det vil i en slik situasjon være umusikalsk å opprette nye administrative stillinger og samtidig bruke 1,0 mill kr mer årlig og i tillegg pålegge enhetene mer administrativt arbeid. Det er derfor sterkt tilrådelig ut fra en økonomisk vurdering å beholde dagens medlemskap i SIIS.

4 KONKLUSJON

Evalueringen har tatt for seg tre hovedpunkter: kommunens håndtering av innkjøp, forholdet til næringslivet og økonomi. Rapporten konkluderer med at det er rettes kritikk i forhold til informasjon, måten anbudene utformes på og brukervennligheten på Ajour, men at vi bruker lite tid på å delta i anbudsprosesser. Næringslivet peker på at kravene i anbudsprosessen oppleves unødvendig detaljert og omfattende, slik at det i noen grad ikke svarer seg for små bedrifter å delta. Økonomisk vil det være en betydelig merutgift å håndtere innkjøp selv og melde oss ut av SIIS. I tillegg vil det legges beslag på mer ressurser internt i og med at vi må bruke langt mer tid på hvert anbud fordi det i sin helhet styres fra egen kommune.

Vår tilråding er derfor at Saltdal kommune fortsetter sitt medlemskap i SIIS men med sterkere involvering fra vår side for å få mest utbytte av samarbeidet. Det opprettes en intern referansegruppe av sentrale innkjøpere i tillegg til innkjøpskoordinator som har jevnlig møter med innkjøp på dagsorden. Det skal lages et internt opplæringsprogram på Ajour. Saltdal kommune skal delta i flere brukergrupper i forbindelse med anbud og vurdere å utarbeide egne rammeavtaler der det er hensiktsmessig. Det skal være et spesielt fokus på mindre detaljerte produktspekter, og produkter som kommunen faktisk har behov for, slik at mindre bedrifter kan delta i anbud.