

ANSKAFFELSESSTRATEGI LARVIK KOMMUNE



VERDISKAPENDE, INNOVATIVE OG BÆREKRAFTIGE ANSKAFFELSER

Innhold

1.	INNLEDNING	3
2.	BAKGRUNN OG HENSIKT MED STRATEGIEN	4
2.1	Kommunens anskaffelsesfunksjon	4
2.2	Utfordringer og risikoforhold	5
3.	ØKONOMISKE FORDELER OG TILLIT TIL TJENESTEN	7
4.	INNKJØSPOLITIKKENS 6 HENSYN	8
5.	MÅLSETNING MED NY STRATEGI OG DEN GODE ANSKAFFELSEN	9
6.	NYTT REGELVERK OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER – FORENKLINGSPROSESS	11
6.1.	Nytt regelverk om offentlige anskaffelser som ble iverksatt fra 1.7.2015.....	11
6.2.	Nytt regelverk om offentlige anskaffelser som er planlagt iverksatt fra 1.1.2017	12
7.	STATUS 2016 MED FORSLAG TIL NY STRATEGI	14
7.1.	Organisering og fullmakter.....	14
7.2.	Antall anskaffelser og prosjektledere.....	15
7.3.	Statistikk og oversikt over anskaffelser.....	16
7.4.	Sentralt fagansvar og rutiner for gjennomføring av anskaffelser	25
7.5.	Forhandlinger	26
7.6.	Oppfølging av kontrakter/avtaler - lojalitet	26
7.7.	Elektronisk innkjøp (Ehandelssystemer) og e-faktura(EHF)	29
7.8.	Avrop og bestilling på rammeavtaler og kjøp direkte fra leverandør	30
7.9.	Entrepriser	31
7.10.	Planlegging av anskaffelser	32
7.11.	Leverandørkontakt og informasjon til borgere	32
7.12.	Innovative anskaffelser	33
7.13.	Kjøp av plasser fra private leverandører innen helse- og omsorgstjenester	34
7.14.	Kompetanse.....	34
7.15.	Elektroniske systemer (KGV, Avtalearkiv)	35
7.16.	Innsynsbegjæring og KOFA-saker	35
7.17.	Samfunnsansvar, miljø og omdømme.....	36
8.	OPPSUMMERING, ØNSKET FREMTIDIG ORGANISERING OG MÅL	37

1. INNLEDNING

Larvik kommune har per i dag en anskaffelsesstrategi for 2014-2016. I kommunestyresak 136/14 ble denne vedtatt samtidig som det ble vedtatt at ny strategi skal vedtas/revideres i 2016.

Anskaffelser utgjør en stor del av det totale budsjettet i kommunen og strategisk styring av anskaffelser er derfor viktig for virksomhetens totale måloppnåelse. Hvordan anskaffelser styres, påvirker både kvaliteten og kostnadene på de tjenester som leveres.

Anskaffelser er ikke en direkte kjerneoppgave for kommunal virksomhet, men er en forutsetning for virksomhetens drift og en god måloppnåelse. Å tilrettelegge for en rasjonell organisering av anskaffelsesfunksjonen, vil derfor være av stor strategisk betydning for kommunen.

Det er gjort en vurdering av dagens strategiplan og gjennomføring av denne. Det foreslås på bakgrunn av dette å utvikle en enhetlig anskaffelsesfunksjon og sikre en god kultur for anskaffelser i hele kommuneorganisasjonen.

Strategien oppsummeres med at det er hensiktsmessig at kommunen utnytter sine stordriftsfordeler i retning av å ha en mest mulig helhetlig anskaffelsesfunksjon. For å sikre kvalitativt gode anskaffelser, god økonomisk forvaltning av felleskapets midler samt effektiv drift, bør det etableres en sentral innkjøpsfunksjon med 4 medarbeidere i tillegg til innkjøpsleder i løpet av strategiperioden.

Det foreslås i denne omgang en strategi for perioden 2017 – 2020 og at man ut fra erfaringer som gjøres i denne perioden, kommer tilbake med en gjennomgang/revisjon av strategi ved utgangen av 2020.

2. BAKGRUNN OG HENSIKT MED STRATEGIEN

2.1 Kommunens anskaffelsesfunksjon

Anskaffelsene utgjør en meget stor del av kommunens totale utgifter. En anskaffelse kan for kommunen defineres som all ressursbruk som ikke løses ved direkte lønnet arbeid, kommunal tilskudds-yting eller ren frivillig innsats. Å iverksette kommunens handlingsprogram/budsjett og å følge opp kommunestyrets vedtak innebærer ofte at det må iverksettes en eller flere anskaffelser.

Anskaffelsesfunksjonen kan beskrives som prosesser, organisering, roller, teknologi, kompetanse og kapasitet. Til anskaffelsesfunksjonen er det også knyttet samfunnsansvar og omdømme samt ledelsens styring og oppfølging.

Strategisk støttefunksjon

Det er viktig å ha som utgangspunkt at kommunens anskaffelser først og fremst iverksettes for å støtte arbeidsprosessene i kommunens definerte kjernevirksomheter. Anskaffelsene har på lik linje med flere andre støttefunksjoner ingen direkte verdi i seg selv som en kommunal oppgave. Leveransene som følger av anskaffelser er likevel en kritisk faktor for at tjenesteproduksjonen skal fungere som forutsatt. Å gjøre gode anskaffelser og ha en god anskaffelsesfunksjon totalt sett blir derfor av stor strategisk betydning for kommunens tjenesteproduksjon. Bevissthet rundt å ha en god anskaffeskultur er nødvendig for å sikre virksomhetenes og kommunens måloppnåelse på en effektiv måte.

Ivaretagelse av viktige samfunnshensyn

Innføring av nye lover og detaljert regelverk har i betydelig grad skjerpet eksterne krav til de offentlige anskaffelsesprosessene de senere årene. Hensikten er å sikre at bruken av offentlige midler skjer på en god måte for samfunnet og at potensielle leverandører blir behandlet rettfærdig.

Anskaffelsene skal balansere mellom organisasjonens indre krav til effektivitet og eksternt hensynet til ulike samfunnsansvar.

Miljøaspektet med livssyklus-kostnader og miljømessige konsekvenser skal ivaretas og miljøkriterier fastsettes. At produkter og løsninger har en universell utforming skal også påses. Prosesser knyttet til offentlige anskaffelser skal også være slik at de motvirker mulighet for korrupsjon og at sosialt ansvar og en god etisk standard blir ivaretatt.

Krevende balansering

Gjennomføring av offentlige anskaffelser har utviklet seg til å bli omfattende og krevende prosesser med økende krav til profesjonalitet der utvikling av kompetanse og mer definerte roller blir stadig viktigere fremover.

Kravene til god internkontroll og oppfølging av etiske retningslinjer for å unngå misligheter i kommunal virksomhet og administrasjon blir stadig mer aktuelt. Anskaffelsene er en arena som har særlige utfordringer i forhold til dette.

Å videreutvikle en god og helhetlig anskaffelsesfunksjon for hele organisasjonen blir derfor et viktig bidrag til å møte fremtidige interne og eksterne utfordringer. I dette arbeidet blir det viktig å sikre at leveransene er tilpasset for å imøtekomme virksomhetenes behov med hensyn til å tilfredsstillere deres ulike krav. Samtidig skal kommunen ivareta sine stordriftsfordeler ved så langt det er mulig og

hensiktsmessig å standardisere og rasjonalisere leveransene. Videre må kommunens profil som en seriøs og attraktiv aktør og oppdragsgiver for leverandørmarkedet ivaretas med det samfunnsansvaret som påhviler den offentlige forvaltningen.

2.2 utfordringer og risikoforhold

Effektive anskaffelser

Effektive anskaffelser skal understøtte virksomheten. Dårlige anskaffelser gir dårlig kvalitet og dårlig økonomi. Det vil alltid være en utfordring å få mest mulig ut av de vedtatte budsjettene og samtidig sikre riktig kvalitet på innkjøpene

Effektive leveranser er også avhengig av at det avsettes tilstrekkelig med tid og ressurser hos oppdragsgiver til å planlegge anskaffelsene i detalj i forkant av konkurranseprosessene. Dette gjelder for de innkjøpsfaglige sidene av anskaffelsen, men minst like viktig er dette for å avklare detaljert alle behov og forutsetninger virksomheten eller prosjektet har i forhold til leveransen. Dersom dette ikke vektlegges nok vil det være en stor risiko for at leveransen ikke blir optimal og dermed mindre effektiv og gi en økt kostnad. Dette krever involvering fra de som skal leve med resultatet av en anskaffelsesprosess.

Innkjøperen må ha helhetlig oversikt over det aktuelle behovet, kravene til aktuelle varen/tjenesten, gjeldende regelverk og rutine for gjennomføring av kjøpet. På samme tid må han ha kontroll på at alle detaljene blir fulgt opp ved gjennomføringen av anskaffelsesprosessen. Det er ikke rom for omtrentlighet eller ombestemmelser underveis.

Fragmenterte innkjøp uten koordinering gir lite effektive leveranser for organisasjonen totalt sett. Dette gjelder både med hensyn til å oppnå gode priser, gode vilkår for øvrig og effektiv oppfølging. Utad er kommunen én innkjøper, selv om de forskjellige virksomhetene har ulike behov. Det er en utfordring for anskaffelsesfunksjonen å sørge for at den enkelte virksomhet får dekket sine behov på en best mulig måte samtidig som anskaffelsene skal balanseres mot å utnytte de virksomhetsovergripende stordriftsfordelene så langt som mulig. Det er derfor viktig at de faktiske behov blir sett og ivaretatt samtidig som en god anskaffeskultur innebærer at organisasjonen innser nødvendigheten av å gå tilstrekkelig i takt.

Revisjon og kontroll

Offentlige anskaffelser blir fulgt opp av Riksrevisjonen og Kommunerevisjonen. For Larvik kommune er dette Telemark kommunerevisjon IKS. Revisjonsarbeidet avdekker om det foreligger regelbrudd ved ett eller flere av følgende forhold:

- Mangelfull konkurranse (ulovlige direkteanskaffelser)
- Manglende dokumentasjon og protokollføring
- Kjøp av varer og tjenester gjøres uten gyldig avtale
- Manglende sporbarhet mellom avtaler og betalte fakturaer
- Feil bruk av inngåtte rammeavtaler
- Mangelfull internkontroll og oppfølging av anskaffelser

Følger av regelbrudd

Brudd på regelverket for offentlige anskaffelser kan innklages for klageorganet KOFA uten særlig kostnad, kompetanse eller arbeid. Dette gir et betydelig merarbeid for ansatte som gjennomfører anskaffelser som del av sitt arbeid og fjerner fokus fra andre kjerneoppgaver disse skal ivareta.

Regelbrudd gir økt risiko for at kommunen må betale erstatninger og/eller gebyrer. Saksbehandlingen kan også gi økte utgifter til bistand fra advokater.

Regelbrudd kan også føre med seg at hele anskaffelsesprosedyrer må gjøres om igjen. Dette gir igjen konsekvenser for fremdrift av prosjekter og drift, samt økte følgekostnader og manglende måloppnåelse.

Brudd på regelverket gir dårlig omdømme blant viktige interessentgrupper i opinionen, innbyggere, politikere, ansatte og ikke minst i leverandørmarkedet. Til sammen gir dette kostnader som totalt sett er for dyrt for organisasjonen og for samfunnet ellers.

Det har vært relativt få slike saker i klageapparat og media til nå, men de som kommer opp får gjerne stor oppmerksomhet. Antall saker og avdekkinger av kritikkverdige forhold er økende og vi må forvente en videre økning. Dette skyldes flere forhold, blant annet:

- Mer oppmerksomme, krevende og tøffere leverandører
- Mer kritisk mediebilde
- Innbyggere følger bedre med
- Ansatte varsler selv om kritikkverdige forhold
- Internkontroll og revisjoner er mer opptatt av anskaffelser

Vanskelig for ansatte

Ansatte opplever de mange kravene til å gjøre anskaffelser som krevende og til dels frustrerende. Det er forholdsvis mange som gjennomfører anskaffelser, men med svært forskjellig frekvens. Dette betyr at mange skal forholde seg til regelverk og prosedyrer de bruker sjelden. Det er hos alle et ønske om å gjøre gode og riktige anskaffelser, men usikkerhet og frykt for å gjøre feil gjør at stadig flere trenger hjelp og rådgivning til sine prosesser. Dette fører med seg en økende etterspørsel etter tilgang til kapasiteten i sentral anskaffelsesenheter.

Situasjonen fører til et stort behov for tilpasset opplæring og kompetanseheving av medarbeidere på anskaffelsesfeltet, men det synes ikke å være hensiktsmessig at det skal opparbeides tung innkjøpskompetanse ved alle virksomhetene. Det er derfor også behov for å styrke kapasitet og kompetanse ved den sentrale anskaffelsesenheten.

3. ØKONOMISKE FORDELER OG TILLIT TIL TJENESTEN

Ved å effektivisere kommunens innkjøp er det mulig å redusere driftsutgiftene, slik at det blir mer midler til å yte bedre tjenester.

Effektivisering skjer via

- Mindre tid på avrop på rammeavtaler
- Flere elektroniske faktura
- Færre restordre
- Bedre innkjøp – kvalitet og pris
- Gode leverandører som leverer iht. avtale og med god kvalitet

Tabell under viser hvilket økonomisk potensiale det kan være med et mer profesjonelt innkjøp.

Vi har sett på noen konkrete innkjøp der vi ser at kommunen ved å fokusere på gode konkurranser, bruk av forhandlinger samt følge opp leveranser har oppnådd innsparing i perioden 2015-2019 på 15 mnok. Pga krav til fortrolighet og bedriftshemmeligheter er noen avtaler anonymisert.

Avtale	Pr år	Over 4 år	Kommentar
Kjøp tjenester innen HO	0,7	2,6	Redusert årlig kostnad i forhold til forrige løsning ved bruk av forhandlinger
Kjøp tjenester innen finans	0,1	0,5	Redusert årlig kostnad i forhold til tilbud ved bruk av forhandlinger
Skanning eiendomsarkiv	0,4	0,4	Redusert årlig kostnad i forhold til tilbud ved bruk av forhandlinger
4 kopimaskiner	0,1	0,4	Tilpasning og intern flytting av maskiner
Vakthold	0,5	2,0	Reduksjon av vakthold - aktiv gjennomgang av behov
Bil - utsatt tilbakelevering	2,5	2,5	Hjemmetjenesten
Fagerli Skole	1,0	1,0	Brøt med rammeavtalen - ny konkurranse. Lavere priser enn budsjett
Ipad	0,5	0,5	Konkurranse gav oss løsning uten tilbakeleveringskostnad
Skolebruks plan	0,1	0,1	Fjernet reisekost og fikk mer inn i avtalen vi forhandling
VVA	0,2	0,8	Redusert behov for konsulenter ifm konkurranser (anslag)
Kolonialvarer	0,4	1,6	Avsluttet avtalen med eksisterende leverandør og gikk ut med ny avtale
Rammeavtale håndverkertjenester	0,4	1,6	Reduserte timepriser (anslag)
Feilfakturering på rammeavtale	0,2	0,2	Gjennomgang av avtale
	7,1	14,2	

Utover de økonomiske fordeler, er det med en innkjøpspolitikk også mulig å gi sikkerhet for, at kommunen stiller høye krav til f.eks. miljø og arbeidsmiljø. I dag er det i stor utstrekning et lovkrav å inkludere krav til miljø og økologi i alle innkjøpsavtaler.

Gode innkjøpsavtaler skal f.eks. sikre at såpe og rengjøringsmidler ikke inneholder skadelige stoffer og at leketøy i barnehagene ikke inneholder ftalater og at kopimaskiner bruker minst mulig strøm.

4. INNKJØPSPOLITIKKENS 6 HENSYN

Innkjøpspolitikken til Larvik kommune skal bygge på fem hensyn, som kommunens innkjøpere skal ta høyde for i forbindelse med innkjøp

1. Effektivitet: Larvik kommune skal effektivisere innkjøp gjennom fokus på pris, driftskostnader, livssyklus kostnader, kvalitet samt organisering og styring
2. Brukervennlighet: Larvik kommunes innkjøpsavtaler skal være brukervennlige og underbygge kommunens samfunnsoppdrag
3. Samfunnsansvar og miljø: Larvik kommune skal bruke sitt innkjøpsvolum til å fremme miljøriktige og samfunnsansvarlige innkjøp
4. Markedsdialog: Larvik kommunes innkjøp skal bidra til vekst og jobbdannelse gjennom markedsdialog
5. Innovasjon og vekst: Larvik kommune skal tenke innovativt og helhetsorientert i sine innkjøpsavtaler med tanke på livssyklus kostnader. Larvik kommune vil søke å benytte innovative anskaffelser som metode (der det er hensiktsmessig) for å utfordre markedet til å utvikle, nye, fremtidsrettede, bærekraftige og effektive løsninger til det beste for innbyggerne i Larvik kommune.
6. Kommunale innkjøp skal stimulere til lokal vekst og utvikling. Det skal vektlegges å gjøre lokale bedrifter til gode leverandører for kommunen innenfor gjeldende regelverk.

5. MÅLSETNING MED NY STRATEGI OG DEN GODE ANSKAFFELSEN

Ved å samle innkjøpsfunksjonene, løftes fagfelt opp som en strategisk funksjon i kommunen. En strategisk funksjon vil få store muligheter til å utgjøre en forskjell, men det vil selvsagt bli stilt like store forventninger til den utvikling vi bør og må ha.

En samlet og dedikert innkjøpsfunksjon vil ha kompetanse på å ikke bare gjøre «lovlige innkjøp», men gjøre kvalitativt og økonomisk gode innkjøp.

Stortingsmeldingen «Det gode innkjøp» fra 2008-2009 definerer dette godt

- Miljø og samfunnsansvar
- Universell utforming
- Innovasjon
- Høy etisk standard
- God organisering og gjennomføring av innkjøp

Dette medfører at vi ikke skal ha den billigste leverandøren, men den leverandøren som totalt sett gir kommunen det beste innkjøp.

Formålstjenlig og god organisering er en forutsetning for at innkjøp kan gjennomføres korrekt og effektivt. Det finnes ingen absolutte sannheter om hvordan innkjøpsfunksjonen skal eller bør organiseres.

Anskaffelsesteamet har gjort en utsjekk med andre kommuner vedrørende organisasjonsform og ressursbruk i forhold til innkjøp.

Fredrikstad kommune, med anslagsvis 70 000 innbyggere, har organisert en egen innkjøpsavdeling bestående av 5 innkjøpsrådgivere i tillegg til en innkjøpsleder. Avdelingen er organisert under kommunalsjef for økonomi. Avdelingen har en egen jurist med spesialkompetanse på anskaffelser. Kommunen har siste årene hatt høyt fokus og prioritert styrking av innkjøpsfunksjonen. Innkjøpsavdelingen håndterer alle anskaffelser over 100 000 NOK, bortsett fra entrepriser på eiendom- og det kommunaltekniske området. Kommunen deltar ikke i noe formalisert innkjøpsarbeid, noe som innebærer at avdelingen håndterer alle kommunens rammeavtaler. Innkjøpsrådgiverne har fordelt ansvar med hensyn til oppfølging av inngåtte kontrakter, i samarbeid med de ulike prosjektlederne i virksomhetsområdene. I tillegg til innkjøpsavdelingen bistår kommunens advokat i forbindelse med klagesaker/tvister. Fredrikstad kommune har innført et regime som innebærer at alle virksomheter må melde inn sine innkjøpsbehov i oktober/november slik at disse kan planlegges og prioriteres hvert år.

Asker kommune, med anslagsvis 50 000 innbyggere har også en egen avdeling for innkjøp, med totalt 7 medarbeidere. Avdelingen rapporterer til økonomisjefen. Dette inkluderer innkjøpsleder og to jurister med særlig kompetanse på anskaffelser. De håndterer alle rammeavtaler. Kommunen deltar ikke i noe formalisert innkjøpsarbeid. Utover anskaffelser i form av rammeavtaler, ligger innkjøpsansvaret ute i de aktuelle virksomhetsområdene. Avdelingen har fagansvar; fungerer som rådgivere, oppdaterer maler og holder kurs/opplæring for virksomhetsområdene som selv forestår innkjøpene.

Det finnes mange forskjellige organisasjonsmodeller, og et viktig spørsmål er om det skal være en sentral eller lokal organisering av innkjøpsaktivitetene. Dette kan kombineres, eksempelvis desentrale innkjøp med sentral kontrollfunksjon eller sentralisert innkjøp for noen oppgaver eller produkt, og desentralisert for andre.

God planlegging og behovsdefinering er likevel helt avgjørende for at innkjøpet skal gjennomføres lovlig, og best mulig dekke de aktuelle behov som virksomheten har. God kontroll og evaluering av innkjøp er også viktig for å gi bedre grunnlag for senere innkjøp.

Det krevende med en desentral innkjøpsfunksjon er at kravet til kompetanse er stort, ressurser som settes av til arbeidet kan bli for lite, de overordnende krav til innkjøp i kommunen ikke blitt ivaretatt godt nok og en klart økt risiko for brudd på regelverk.

Det er flere rapporter som har sett på hvorfor det forekommer brudd på regelverk.

I First Ventura AS sin kartlegging¹ av statlige, fylkeskommunale og kommunale virksomheter ble det bl.a. konkludert med:

Omfanget og breidda i typar regelbrot er stort. Etter regjeringas vurdering er særleg brot på grunnleggjande krav om konkurranse og gjennomføring av ulovlege direkte innkjøp alvorleg. Brot på kravet om dokumentasjon gjer det vanskeleg å etterkontrollere viktige val og avvegingar i løpet av innkjøpsprosessen, og kan bidra til å svekkje tilliten til offentlege innkjøpsprosessar. Dette reduserer også moglegheita for å avdekkje forsømingar og korrupsjon.

Kartlegginga viser at årsaksbiletet er samansett, og at det er nødvendig å sjå meir heilskapleg på korleis ein gjennomfører innkjøp i offentleg sektor. Regjeringa meiner at det særleg er tre område som skil seg ut når det gjeld vidare oppfølging:

- Forankring hos leiar
- Organisering av innkjøpsaktivitetane
- Kompetansebehov

¹ First Ventura AS Kartlegging av statlige, fylkeskommunale og kommunale virksomheter – brudd på anskaffelsesregelverket og mulige årsaker til disse bruddene. 2008.

6. NYTT REGELVERK OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER – FORENKLINGSPROSESS

I inneværende strategiperiode har det vært to endringsrunder i regelverket for offentlige anskaffelser. De første endringene kom som et resultat av Forenklingsutvalgets arbeid. Disse endringene ble virksomme fra 12. juni 2015. I runde nummer to er det de nye anskaffelsesdirektiver i EU som skal implementeres i Norge. Disse endringene er planlagt virksomme fra 1.januar 2017.

6.1.Nytt regelverk om offentlige anskaffelser som ble iverksatt fra 1.7.2015

Endringene, som trådte i kraft 1. juli 2015, bygger på forenklingsutvalgets arbeid, og innebærer nettopp en etterlengtet forenkling. Flere formalkrav ble fjernet, noe som er ressurs sparende for både oppdragsgivere og leverandører.

Disse endringene er implementert i kommunens rutiner.

Anskaffelser under 100 000 kroner er unntatt regelverket om offentlige anskaffelser. Oppdragsgivere står fritt til å inngå kontrakt med ønsket leverandør, uten noen plikt til å kontakte flere.

Kravene til hvilken dokumentasjon oppdragsgiver skal kreve fremlagt er endret. Kravet om å fremlegge HMS-egenerklæring har bortfalt, mens plikten til å fremlegge skatteattest gjelder kun ved anskaffelser over nasjonale terskelverdier, m.a.o. kun ved anskaffelser over 500 000 kroner, og ikke 100 000 kroner, slik tidligere regelverk var.

Oppdragsgiver kan foreta dekningskjøp under terskelverdiene uten å følge regelverket dersom en konkurranse må avlyses eller dersom det oppstår tvist som forsinker en kontraktsinngåelse. Dette gjelder uavhengig av om forsinkelsen skyldes oppdragsgiver. Under tidligere regelverk måtte oppdragsgiver ved dekningskjøp enten følge prosedyrene i regelverket fullt ut, eller foreta en ulovlig direkteanskaffelse. Den nye hjemmelen vil avhjelpe oppdragsgivere som må foreta anskaffelser som haster. Kontrakter som inngås etter det nye unntaket skal imidlertid ikke ha en lengre varighet enn nødvendig, og departementet understreker at oppdragsgivere, i tråd med de grunnleggende kravene i loven, må sikre konkurranse der dette er mulig.

Det er innført nye krav til lærlingordning. For det første kan oppdragsgiver oppstille krav til lærlingordning for alle leverandører, ikke bare norske. For det andre må lærlinger benyttes ved gjennomføringen av kontrakten, dersom det først oppstilles et krav om lærlingordning. Det er allerede foreslått lovendringer knyttet til bruk av lærlinger som følge av regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet, og bestemmelsen gjelder i påvente av disse. Det nye kravet er en innskjerping i forhold til dagens regelverk.

Bestemmelsene om rammeavtaler under terskelverdiene er endret. I følge departementet innebærer endringen en forenkling og gir færre regler om hvordan oppdragsgiver skal gjennomføre avrop på en rammeavtale. Dette vil gi oppdragsgiver større fleksibilitet.

Gjeldende regler om registrering og tilbudsåpning, samt kravet om at tilbudet skal avgis i lukket og merket forsendelse, er opphevd. I ny bestemmelse heter det kun at tilbud skal avgis enten direkte eller per post, og oppdragsgiver plikter ikke å undersøke tilbudets innhold før leveringsfristen har løpt ut. Tidligere regler har skapt mye bry for både oppdragsgivere og leverandører, og medført unødige avvisninger av leverandører på grunn av formalfeil.

6.2. Nytt regelverk om offentlige anskaffelser som er planlagt iverksatt fra 1.1.2017

Etter at Stortinget i juni vedtok en ny lov om offentlige anskaffelser, har regjeringen nå kunngjort tre nye forskrifter om offentlige anskaffelser. I tillegg til oppdaterte regler innenfor såkalt klassisk sektor og forsyningssektoren, er det innført en ny forskrift om konsesjonskontrakter. Planlagt ikrafttredelse for de nye reglene er 1. januar 2017.

Forskriftene gjennomfører tre EU-direktiver, og følger direktivreguleringen tett når det gjelder anskaffelser som overstiger EØS-terskelverdiene (1,75 millioner kroner for vare- og tjenestekontrakter og 44 millioner for bygge- og anleggskontrakter). Det er også vedtatt nasjonale regler for kontrakter av lavere verdi, som gir oppdragsgivere større fleksibilitet ved valg av prosedyre og ved endringer og tilpasninger underveis i anskaffelsesprosessen.

Plikt til å kunngjøre en anskaffelse, som frem til nå har inntrådt ved 500 000 kroner, vil med de nye reglene først inntre når verdien er 1,1 millioner kroner. Anskaffelser under terskelverdien unntas også fra prosedyrereglene i forskriftens del II. Anskaffelser med verdi mellom 100 000 og 1,1 millioner kroner vil likevel være underlagt en generell plikt til å dokumentere viktige beslutninger, og grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet etter loven § 4.

En ny prosedyreform – tilbudskonkurranse – innføres for anskaffelser som følger den nasjonale delen av regelverket (forskriftens del II). Det generelle forhandlingsforbudet oppheves, og det kan gjennomføres dialog mellom oppdragsgiver og tilbydere om alle sider ved tilbudene.

Et egenerklæringsskjema vil etter de nye reglene kunne fungere som foreløpig bevis for at en leverandør oppfyller kvalifikasjonskravene. Innføringen av dette er ansett som et av de viktigste forenklingstiltakene i det nye regelverket. I tillegg gis det en utvidet adgang for oppdragsgivere til å be om ettersendelse av dokumentasjon. Disse tiltakene vil forhåpentligvis føre til ressursbesparelser for oppdragsgivere og leverandører, og færre avvisninger grunnet formalfeil.

Begrensningene i adgangen til å gjøre endringer i inngåtte kontrakter er mer uttrykkelig regulert i det nye regelsettet. I praksis har visse kontraktendringer vært ansett i strid med anskaffelsesregelverket – begrunnet med at vesentlig endrede kontrakter ikke har vært konkurranseeksponert i henhold til regelverket. Lovfesting av denne praksisen gjør at begrensningene for kontraktendringer er mer tilgjengelige.

Forskriften om konsesjonskontrakter representerer også i stor grad kodifisering av praksis fra EU-domstolen. Bygge- og anleggskonsesjoner har tidligere kun vært gjenstand for noen få regler i den alminnelige forskriften, og tjenestekonsesjoner har vært unntatt forskriftsregulering. Rettspraksis har likevel utviklet nærmere ulovfestede regler basert på primærlovgivningen (EU-traktaten). Den nye forskriften klargjør i større grad hva som skal anses som konsesjoner, og innfører et sett

prosedyreregler for konsesjonskontrakter med verdi på 44 millioner kroner eller mer. Reglene er mer fleksible enn tilsvarende regler for kontrakter i klassisk sektor og forsyningssektorene.

En sentral endring i forsyningsforskriften er at stat, kommuner og fylkeskommuner underlegges de mer fleksible reglene i denne forskriften ved innkjøp til forsyningsaktiviteter (vann- og avløp, nettvirksomhet, visse transportformer mv.). Vare- og tjenestekjøp opp til 3,5 millioner kroner, og bygge- og anleggsanskaffelser opp til 44 millioner kroner, kan dermed gjøres uten kunngjøring. Under nåværende regler må disse oppdragsgiverne benytte de strengere reglene i klassisk forskrift.

Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) har igjen fått myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på kunngjøringsreglene. KOFA mistet denne kompetansen med virkning fra 1. juli 2012, etter å ha ilagt gebyrer i 81 saker med en samlet verdi på over 100 millioner kroner siden 2007. I motsetning til departementets forslag, vil gebyrileggelse fortsatt avhenge av at oppdragsgiver har opptrådt forsettlig eller grovt uaktsomt. Det er også innført en tidsbegrensning på to måneder for å reise søksmål om KOFAs vedtak.

Gebyrene for å klage til KOFA beholdes på nåværende nivå, altså 1000 kroner for ulovlige direkte anskaffelser og 8000 kroner for andre klager. Nytt er imidlertid at en klager som gis medhold i at det foreligger regelbrudd vil få tilbakebetalt klagegebyret, såfremt regelbruddet kan ha påvirket resultatet av konkurransen.

7. STATUS 2016 MED FORSLAG TIL NY STRATEGI

I dette kapitlet beskrives organiseringen og iverksatte tiltak etter at anskaffelsesstrategien for 2014 – 2016 ble vedtatt i oktober 2014. Videre angis på hvert punkt også forslag til endringer og tiltak i ny strategiplan. Disse endringene utdypes i kapitlet om ny strategi.

Det er under hvert punkt gitt en referanse til strategien fra 2014 og de tiltak som der ble vedtatt gjennomført.

Punktene under er satt opp der vi ser at kommunen har et forbedringspotensial for få til den «Gode Anskaffelsen». For å kunne realisere kommunens samfunnsoppdrag under stadig strammere rammer, vil anskaffelsene være et viktig bidrag og en forutsetning for å få dette til.

En anskaffelse omfatter tre hoveddeler

- Forarbeid og planlegging
- Gjennomføring av konkurransen
- Oppfølging av avtalen

De tre hoveddelene er like viktige for å sikre den Gode anskaffelsen.

7.1. Organisering og fullmakter

Det er i dag én innkjøpsleder som sammen med ressurs (tilsvarende 1 årsverk) fra kommuneadvokatkontoret som gjennomfører kommunens anskaffelser. I tillegg brukes det ressurser i de ulike virksomhetsområdene ved at representanter herfra går inn i den enkelte anskaffelsen som prosjektleder eller som deltaker i en brukergruppe.

Samarbeidet mellom Innkjøpsleder og kommuneadvokatkontoret er formalisert ved etableringen av et anskaffelsesteam, jf. den vedtatte anskaffelsesstrategien 2014-2016.

Ansvar for anskaffelser/innkjøp ligger hos den enkelte virksomhet.

Innkjøpsleder skal koples på i alle anskaffelser over kr. 100.000. Dette gjøres ved at alle anskaffelser skal varsles via et eget web-skjema. Anskaffelsesteamet kobles på i alle anskaffelser over kr. 500.000. Innkjøpsleder har ansvar for anskaffelsen sammen med prosjektleder for den berørte virksomheten. Advokaten bistår i prosessen ved kvalitetssikring av dokumenter, løpende avklaringer av juridiske spørsmål samt deltakelse i møter i forbindelse med utleggelse på DOFFIN, anbudsåpning, tildeling og kontraktsignering. Utover dette håndterer kommuneadvokaten klagesaker og eventuelle rettsprosesser.

Anskaffelser i kommunen besluttet i den enkelte enhet, ut fra budsjettvedtak. Anskaffelsesteamet bistår med innkjøpsfaglig og juridisk kompetanse og skal sikre den «Gode Anskaffelsen», og at regelverket for offentlige anskaffelser blir fulgt gjennom prosessen. Anskaffelsesteamet gjør også vurdering om det kan være tilsvarende behov i andre deler av kommunen eller i kommunale KF

Ved inngåelse av rammeavtaler som dekker kommunen som helhet, styres prosessen av Innkjøpsleder. Enten ved at Innkjøpsleder selv foretar prosessen eller via samarbeidsorganet VOIS. Ved alle rammeavtaler oppnevnes et brukerutvalg av kompetente medarbeidere på det aktuelle

anskaffelsesområdet. Brukerutvalget deltar sammen med Innkjøpsleder i formuleringen av konkurransegrunnlaget og evalueringen av tilbudene.

Larvik er medlem av VOIS (Vestfold offentlige Innkjøpssamarbeid), som er et formalisert samarbeid om felles rammeavtaler, innkjøpsarbeid og kompetanseutvikling. Samtlige kommuner i Vestfold inklusiv fylkeskommunen og enkelte statlige etater er medlemmer. Larvik kommune inngår videre enkelte rammeavtaler i samarbeid med andre enkeltkommuner.

På kommunens Intranett og TQM (kommunens kvalitetssikringssystem) er det laget oppdaterte rutiner for anskaffelser. Innkjøpsleder drifter dette systemet. Prosessen er for øvrig nærmere beskrevet i TQM.

Det er løpende kontakt med Lardal i forbindelse med inngåelse av nye rammeavtaler, slik at dette er koordinert før kommunesammenslåingen 1.1.2018.

A: Kommentar til tiltakene i 2014 strategi og B: forslag til ny strategiplan og kommentar til tiltakene i 2014 strategi

A: Etablering av anskaffelsesteam er gjennomført i henhold til strategien fra 2014. Det er videre utarbeidet retningslinjer for anskaffelsesteamets arbeid i anskaffelsessakene, herunder også for samarbeidet mellom Innkjøpsleder og kommuneadvokat. Det er lagt ned et betydelig arbeid for å utarbeide og implementere maler til bruk i de ulike anskaffelsesprosessene og disse er gjort lett tilgjengelige for alle i organisasjonen som foretar anskaffelser.

De gjennomførte tiltak i form av organisering av anskaffelsesarbeidet har medført en økt uniformering av kommunens anskaffelser og en vesentlig bedre oversikt over helheten. Dette tilsier klart at kommunen gjennomfører anskaffelser i tråd med gjeldende regelverk på en tydeligere og mer effektiv måte enn tidligere. Ambisjonen om å sikre gode anskaffelser i betydningen økonomisk kostnadseffektive og med riktig kvalitet, er imidlertid ikke fullt ut nådd.

B: For å kunne gjennomføre anskaffelser som er økonomisk kostnadseffektive og med riktig kvalitet, kreves det en styrking av ressursinnsatsen på området.

7.2. Antall anskaffelser og prosjektledere

Vi ser her på anskaffelser som er registrert med klasseringskoder 601 i kommunens arkivsystem – web-sak. Dette er en kodifisering som har vært standard i alle år, men som i varierende grad har blitt benyttet før ny strategi før 2014-2016. Etter innføring av ny strategi er det blitt mer fokus på registreringen og dokumentasjon av anskaffelser.

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 - 09
Antall anskaffelser	18	26	35	44	27	171	138
Antall saksbehandlere	8	11	10	16	16	61	45
Saksbehandlere med flere enn 3 anskaffelser	1	1	2	2	1	9	11

Tabell 1²

² Det er anskaffelser med klasseringskode 601. Det kan være enkelte feilføring, dette er ikke sjekket.

Innføring av nye arkivrutiner har medført en synliggjøring av saksansvarlig. Tabell 1 viser at flere i kommunen registrerer sine anskaffelser korrekt, men at det er mange som gjør få anskaffelser i løpet av et år.

Kompleksiteten i anskaffelsene varierer mye alt fra enkle konsulentavtaler til komplekse innkjøp av bygg og anlegg.

Ny strategi og økt fokus på anskaffelsesområdet, har gjort organisasjonen mer bevisst på regelverk og kommunens interne innkjøpsreglement.

A: Kommentar til tiltakene i 2014 strategi og B: forslag til ny strategiplan og kommentar til tiltakene i 2014 strategi

A: Gjennomgang av kompetanse og antall bestillere er gjort i relasjon til strategien fra 2014.

B: Økt kompleksitet på området generelt tilsier at det bør være færre personer som jobber med anskaffelser i tjenesteområdene. Det blir for spredt kompetanse. Det er behov for at medarbeidere som skal bistå i anskaffelser opparbeider en bedre kompetanse på feltet.

Det foreslås at hvert tjenesteområde skal peke på konkrete fagressurser i sitt område, som deltar i Innkjøpsleders nettverk for anskaffelser. Dette i tillegg til at sentral innkjøpsfunksjon styrkes.

7.3. Statistikk og oversikt over anskaffelser

Statistikk og grunnlagsdata

Det er gjort enkle analyser som viser kompleksiteten og omfanget av anskaffelser i Larvik kommune. Dette gjort på konto 11xxx og 12xxx i driftsregnskapet i perioden 2015 – 2016-09.

Det kan være noe avvik mellom rapporterte tall her og det faktiske regnskapet. Dette fordi vi har analysert tallene med utgangspunkt i leverandør-registeret og betalte fakturaer. Vi kan ikke analysere tallene kun på kontonivå i resultatregnskapet, men trenger å analysere hvilke leverandører og antall leverandører. Dette er data som ikke ligger tilgjengelig i driftsregnskapet på kontonivå.

Investeringer

I tillegg kommer anskaffelser som gjøres i forbindelse med investeringer. Det var i perioden investert for 707 mnok fordelt på 298 prosjekter. Snitt størrelsen er på 2,5 mnok med en median på 0,5 mnok. De 10 største investeringer er vist under. Det er også innen investeringer mange små anskaffelser.

Investeringer skal være gjort gjennom en anskaffelsesprosess og ende ut i en avtale mellom kommunen og en eller flere leverandører.

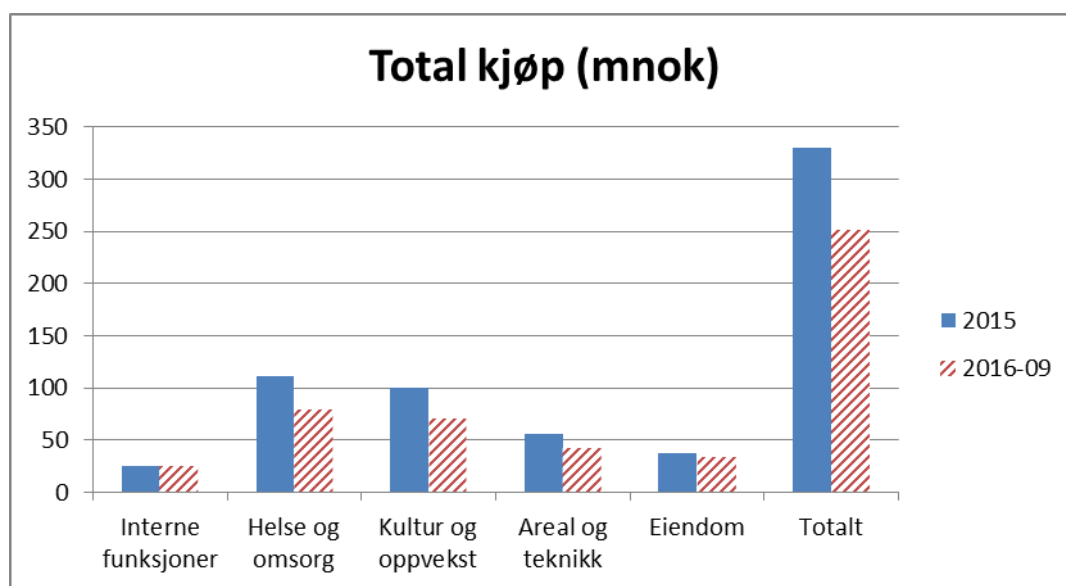
Beløpene viser ikke total investeringsbeløp, men hva som er påløpt i perioden 2015 – 2016:09

Torstvedt - ny 1-7 skole	289 657 683
Torstvedt barnehage	37 721 146
KMT, ny gjenvinningsstasjon husholdningsavfall	36 751 235
Valmueveien 9 - nye utleieboliger	36 741 877
Utskifting AC 2013-2015	28 186 080
Skredsikring Faret(fra 2015)	22 177 757
Fagerli - Torstvedt Syd, ny skole trafikkløsning	13 820 477
Mesterfjellet skole - ny 1-10 skole	13 489 844
Herregården - Karistranda VA	12 928 301
Hedrum u-skole - Hybrid ventilasjon	12 720 125
Helgeroa avløp	11 010 211
Solstad Syd/Varden VA etappe 1	10 429 918

I det videre så vil det fokuseres på kjøp som går direkte på driftsregnskapet.

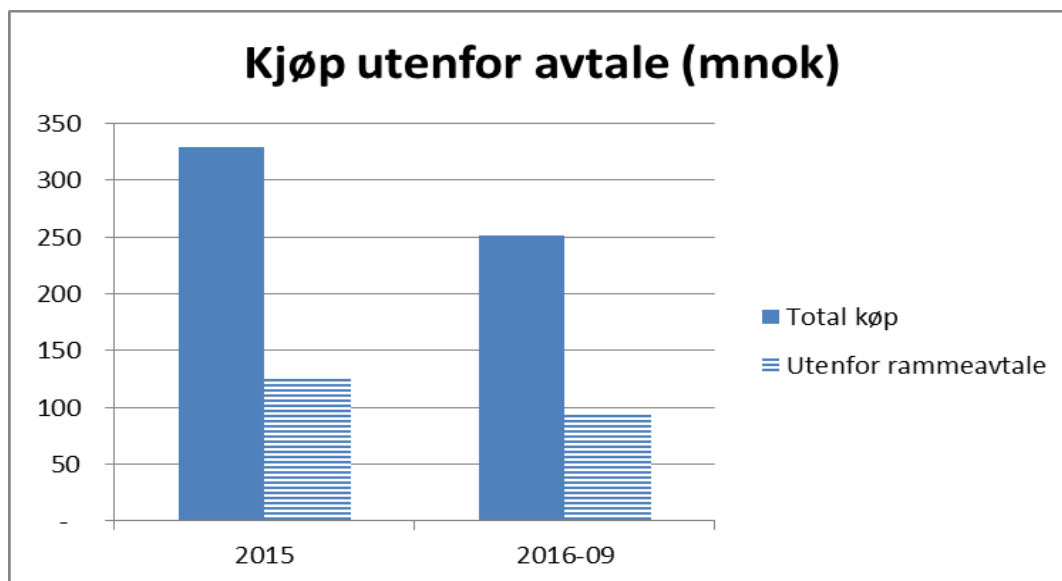
Totalt kjøp

Totalt innkjøp i hele 2015 er 330 mnok og pr september 2016 251 mnok. Larvik kommune er en betydelig innkjøper.



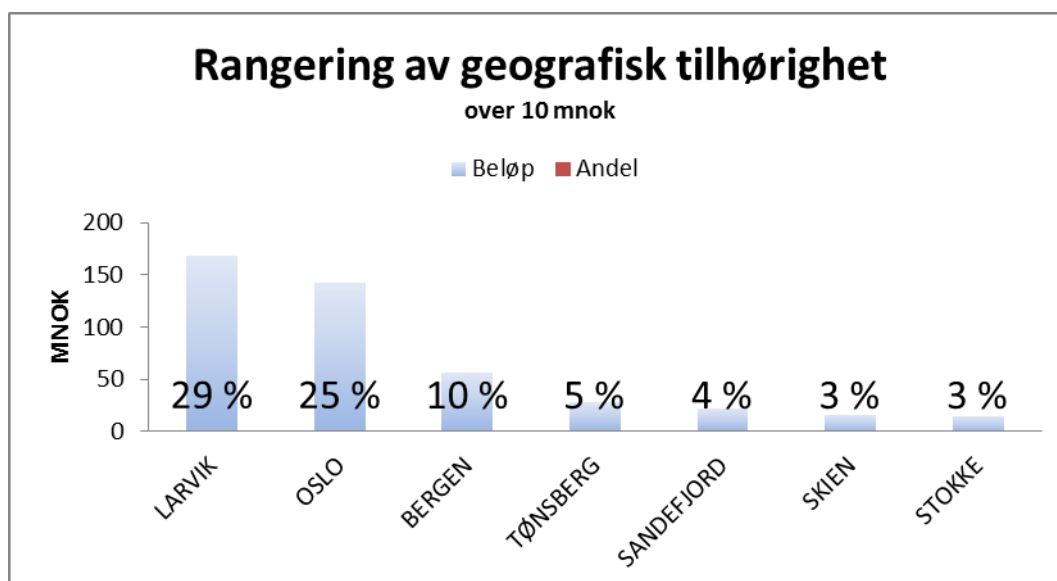
Tabell 1.

Totalt kjøp pr tjenesteområdet viser at Helse og Omsorg er den største området.



Tabell 1.1

Vi ser at en stor andel kjøpes inn utenfor en avtale. Disse tallene er usikre, da kommunen ikke har et godt nok avtaleregister og det har vært en varierende grad av dokumentasjon av inngåtte avtaler.



Tabell 1.2.

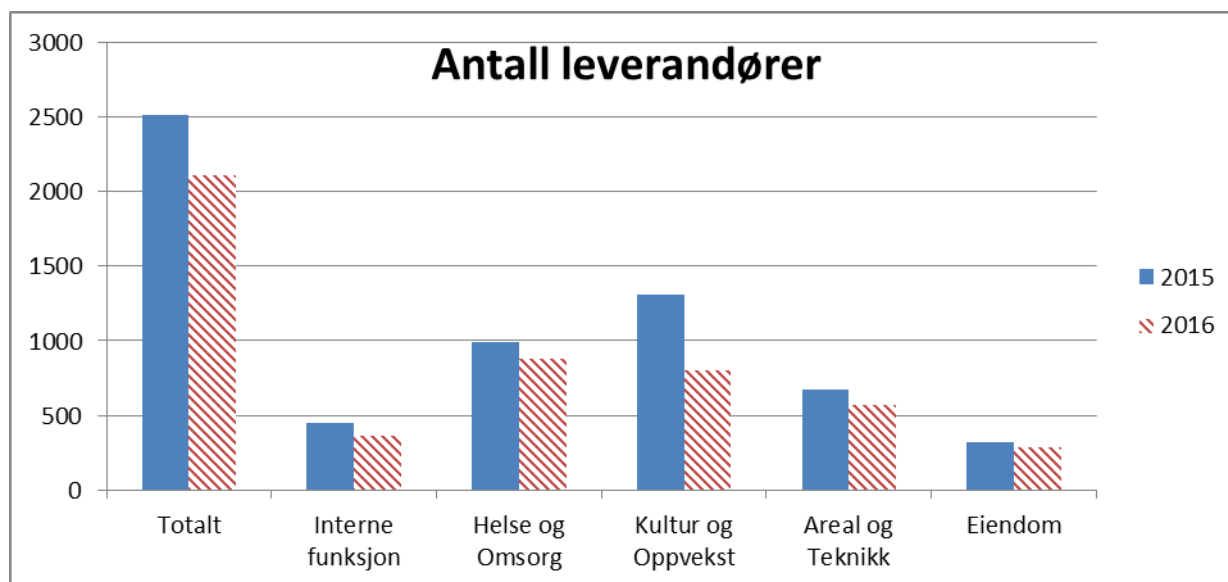
Ser vi på fordeling pr. registrert forretningsadresse så ser vi at leverandører fra Larvik utgjør en andel på 29 % og en total leveranse på ca. 170 mnok.

Det er en langsiktig strategi for kommunen å ha en stor befolkningsvekst og et godt og variert arbeidsmarked.

Det er viktig at kommunens innkjøpere jobber med det lokale næringsliv på slik måte at næringslivet er i stand til å møte det offentlige og kommunens krav til leverandører.

De statlige kravene til offentlige innkjøp blir større og også vanskeligere for mindre aktører å oppfylle. Larvik kommune må derfor være proaktive slik at bedrifter i Larvik blir dyktige leverandører til kommunen.

Antall leverandører



Tabell 2.

Vi ser at kommunen har mange leverandører. Antall leverandører vises totalt og pr. tjenesteområde. Som forventet er det en sammenheng mellom antall leverandører og tjenesteområdets størrelse, men ikke helt.

Vi ser kanskje spesielt i kultur og oppvekst at det er mange leverandører med et snitt- beløp på kr 67.000

Så langt i 2016 har vi brukt 2 115 forskjellige leverandører

Det er kun 58 leverandører som leverer til de 4 tjenesteområdene. Av disse så er det 41 leverandører som kommunen har avtale med. De 17 som kommunen ikke har avtale med, har en omsetning på 3 mnok.

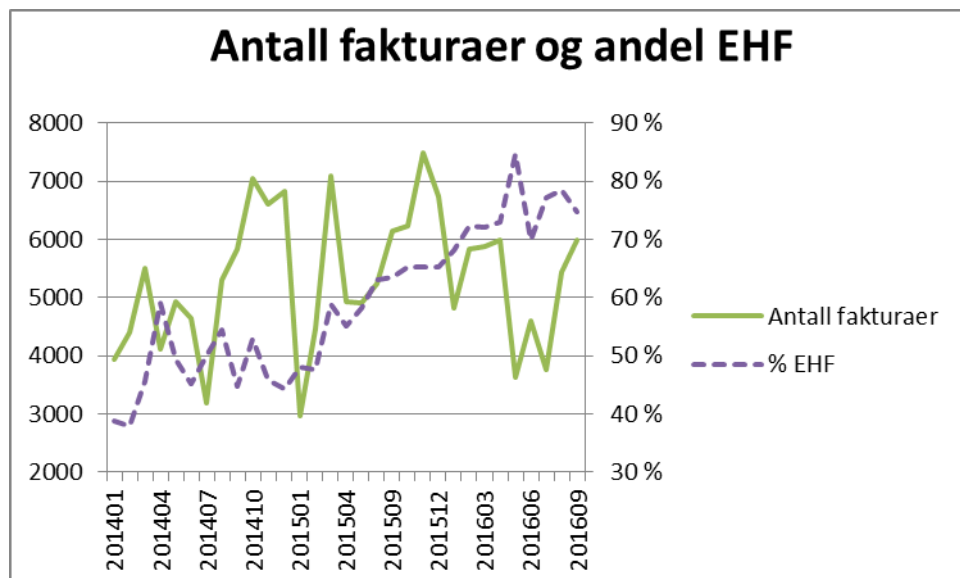
Av totalt over 3100 leverandører så er det kun 98 som fakturerer kommunen for mer enn 1 mnok. 2271 leverandører fakturerer kommunen for under kr. 200.000.

Elektronisk fakturering

Antall leverandører som fakturerer oss pr elektroniske faktura (EHF) har utviklet seg positivt. Dette pga kommunens innsats for å få flere leverandører over på EHF. EHF har blitt enkelt for også mindre leverandører å bruke.

Vi har snitt ca. 5 300 fakturaer pr. mnd. Regnskapsavdeling har jobbet bevisst med EHF og andel EHF fakturaer har økt fra 39 % i januar 2014 til 75 % i september 2016.

Følgende tabell viser utviklingen og vi ser at nå er 75 % på EHF.



Tabell 2.2

Elektronisk bestilling

Det er i dag ca. 400 leverandører som er tilknyttet DIFI sin markedsportal/elektronisk handelsplattform.

Larvik kommune har i dag kun 3 leverandører på denne plattform. Bestilling på markedsplassen er enkelt for brukere i kommunen. Det gir både en sikkerhet på pris og produktvalg.

3 leverandører er imidlertid alt for få leverandører og antallet må økes.

Kostnader ved mange leverandører

Det er i seg selv ikke nødvendigvis galt å ha mange leverandører. Det er imidlertid kostnader forbundet med å ha mange leverandører.

Det er ønskelig å ha færre og større leverandører enn dagens situasjon. Det gir kommunen

- mer profesjonelle leverandører å forholde seg til
- leverandører som kan etterleve kommunens krav til lærlinger og miljøkrav
- leverandører som kan utvikle nye produkter og tjenester sammen med kommunen

Som en viktig samfunnsaktør må det ikke settes så strenge krav at nye bedrifter i kommunen ikke klarer å bli en leverandør.

Mange leverandører kan også være en indikasjon på at kommunen enten

- har for få rammeavtaler
- for lite dekkende rammeavtaler
- det er stort kjøp utenfor rammeavtalene
- innkjøp er svært desentralisert og det opp til hver budsjettansvarlig å kjøpe der man mener det best

Med så mange leverandører kan man også stille spørsmålstegn ved den faktiske kontroll av alle inngående fakturaer.

Ved så mange forskjellige leverandører med små beløp er det viktige å ha god

- kontroll over bestillingsrutiner herunder
 - o bruk av rekvisisjoner
 - o kontroll av varemottak mot fakturaer

Legitime bestillinger

Kommunen har ingen konkrete mistanker om at ansatte utnytter avtaler og systemer for egen vinning.

Det er heller ingen mistanke om at ansatte bestiller varer fra leverandører som man ønsker av personlige grunner å favorisere.

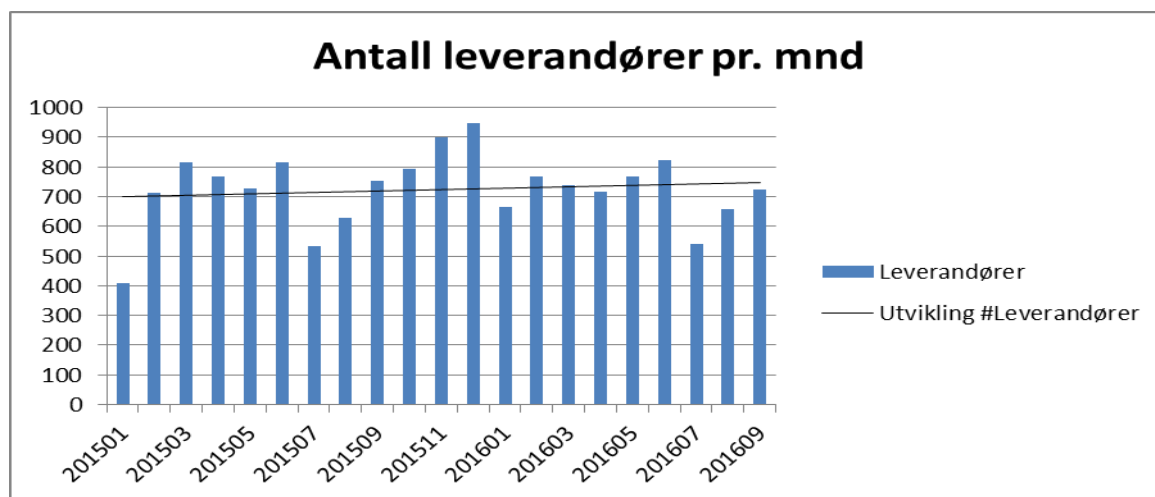
Dette er problemstillinger som er tatt opp i kommunens etiske retningslinjer og det er også etablert interne varslingsrutiner for dette.

Vi mottar imidlertid av og til fakturer på varer som ingen ansatte i kommunen erkjenner å ha kjøpt.

Systemene og rutinene i en så stor virksomhet bør være av en slik art at arbeidsgiver og arbeidstakere kan være sikre på at det ikke stilles spørsmålstegn ved arbeidstakeres lojalitet.

Det er også viktig at leverandører er sikre på riktigheten av en bestilling og vet at kommunens systemer og rutiner sikrer at bestillingen er riktig.

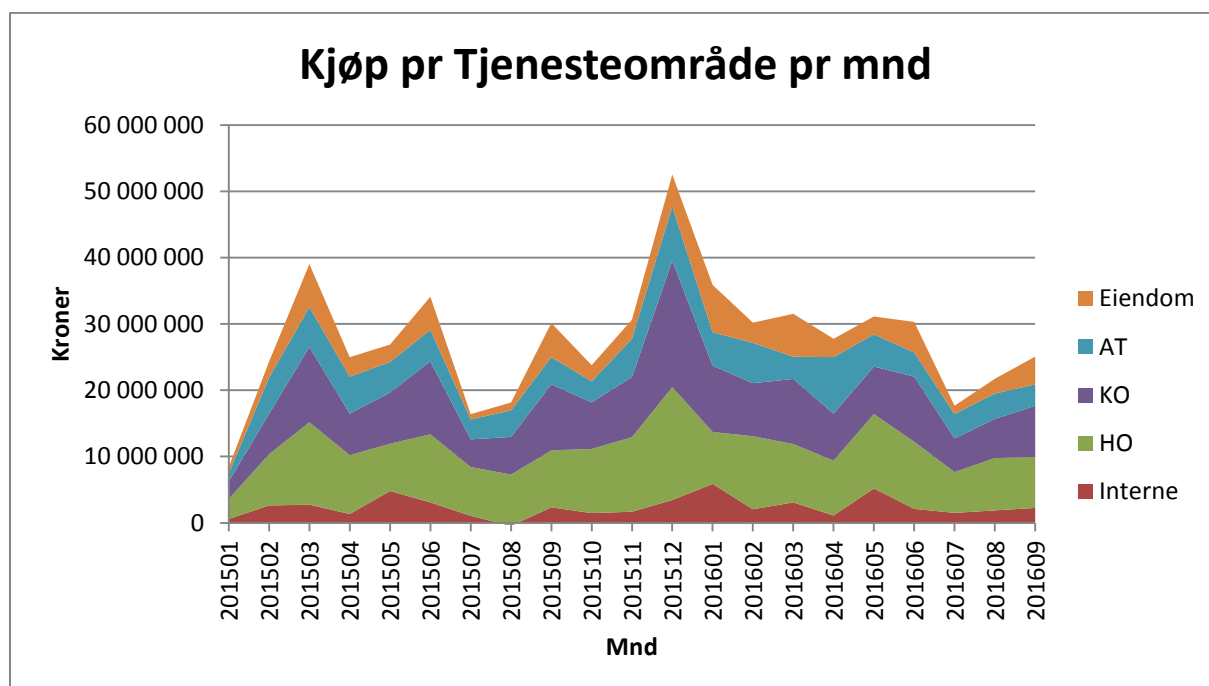
Leverandør over tid



Tabell 3

For å se litt mer på leverandørutvikling er det interessant å se om det er samme antall leverandører som fakturerer oss hver måned. Tabell 3 viser at dette ikke er tilfellet og at det er til dels store variasjoner pr mnd. og at trenden viser en svak stigning i antall leverandører.

Sammenholder man dette med antall leverandører pr mnd. (leverandører som har fakturer oss pr. mnd.) og innkjøp pr. mnd. Så ser vi at kanskje det forventet at jo større innkjøp, jo flere leverandører.



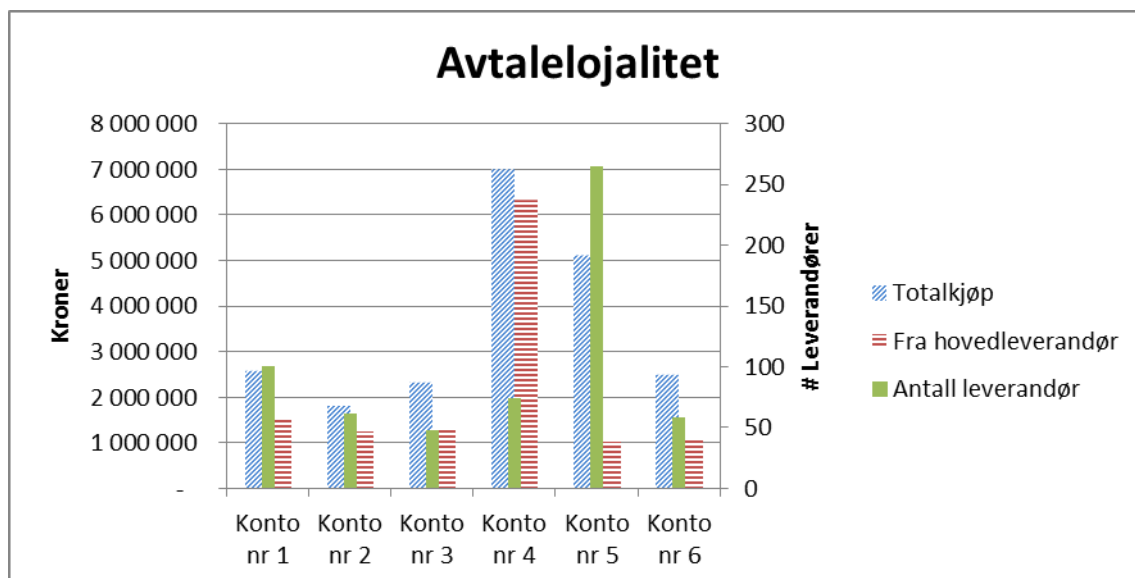
Tabell 4

Når vi ser på kjøp pr mnd. så ser vi store variasjoner pr. mnd., med stort innkjøp i desember.

Dette behøver nødvendigvis ikke være noe urovekkende. En virksomhet kan ha en plan om å kjøpe inn nødvendig utstyr hvis det er midler til overs. Det er imidlertid da viktig at bestillingsrutiner er velfungerende slik at ansatte ikke bruker unødvendig tid på bestillinger.

Avtalelojalitet

Vi har sett på et utvalg av kontoer og gjort en overordnet vurdering av avtalelojalitet. 6 konti er analysert med et totalkjøp på 19 mnok. Det kjøpes inn fra mange leverandører og også fra leverandører uten avtale. Selv der hovedleverandøren presumtvt burde dekke alle produkter er det kjøpt fra andre leverandører.

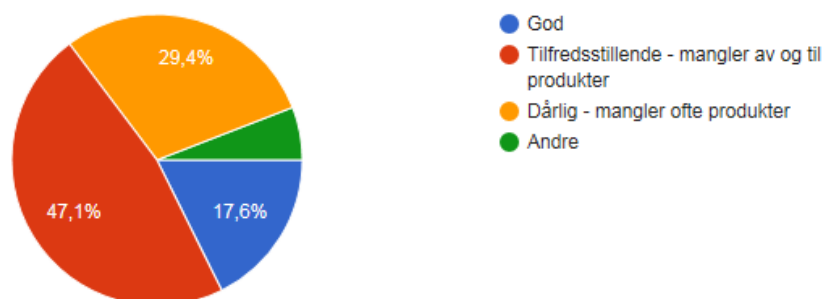


Tabell 5

Vi har gjort en enkel spørreundersøkelse³ blant noen av hovedbrukere av en rammeavtale (konto nr.). Her har kommunene en stor rammeavtale som skal dekke mye av det som skole skal bruke.

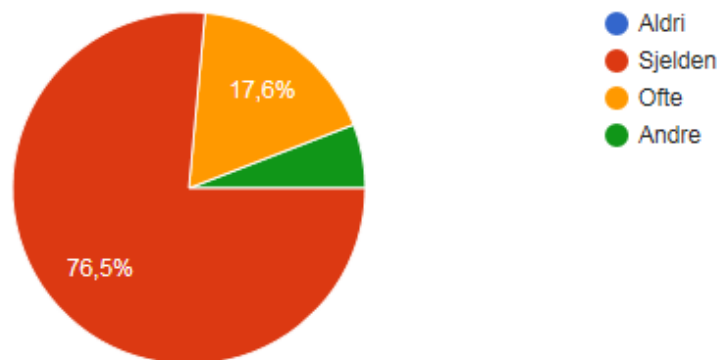
Et utdrag fra denne undersøkelsen viser at 30 % av brukerne mener at produktutvalget er dårlig og at 17 % ofte må kjøpe utenfor avtalen.

Produktutvalg



³ Gjennomført 2016-10. Deltagere var skolesekretærer.

Hvor ofte må vi kjøpe utenfor avtalen



Det ser ut som det er et forholdsvis stort kjøp utenfor rammeavtalene. Dette kan det være flere årsaker til

- Rammeavtalen er ikke god nok, og dekker ikke kommunens behov
- Brukerne er ikke godt nok informert
- Man får bedre pris andre steder

Dette betyr igjen at kravet om rekvisisjoner er viktig for å kunne følge bedre med på hva som kjøpes hvor.

Oppsummering og tiltak

Kommune har svært mange leverandører, minst 60 rammeavtaler, få leverandører på markedsplassen og få store leverandører.

Det er en omfattende jobb å vedlikeholde alle rammeavtaler, sørge for at de etterleves internt og at leverandørene også forholder seg til inngåtte avtaler.

Tiltak: Kommunen må i nye rammeavtaler fokusere på leverandører som har et dekkende produktutvalg i større utstrekning enn pris alene

Tiltak: Det må jobbes vesentlig mer med oppfølging av inngåtte rammeavtaler

Tiltak: Innføre bedre rutiner for bestilling og rekvisisjon

Tiltak: Flere leverandører over på elektronisk markedsplass

Tiltak: Offentliggjøring av kommunens avtalepartnere

7.4.Sentralt fagansvar og rutiner for gjennomføring av anskaffelser

Ved innføringen av strategien i 2014, skulle innkjøpsleder og anskaffelsesteamet bli involvert i alle saker.

Anskaffelsesteamet så at det ble brukt ulike maler for anskaffelser i kommunen og at noen av disse var i strid med regelverket. Det ble også registrert ulik praksis i forhold til når eksterne konsulenter ble engasjert i sakene og dessuten hvilke oppgaver og ansvar disse da fikk i forbindelse med konkurranser.

De enhetene som jobber med entrepriser hadde ulike maler som har blitt utviklet over lang tid, uten at det var gjort noen løpende sjekk og justeringer opp mot de stadige lov- og forskriftsendringene som gjelder på dette området. Det er fortsatt varierende kompetanse i organisasjon på forståelsen av regelverket.

Det ble iverksatt et stort arbeid i samarbeid med KMT for oppbygging av maler og rutiner. Det er besluttet at kommunen sine anskaffelsesmaler for entrepriser skal følge oppbygging i nasjonale standarder (NS 3450). Dette har ført til at KMT, som i dag har kommet lengst, har oppdaterte maler og har en omforent praksis i sine anskaffelser.

Det er videre innført et prinsipp om at eksterne konsulenter i hovedtrekk skal prosjektere og utarbeide mengdebeskrivelse, mens kommunen utarbeider konkurransegrunnlag, samt at konsulentene ikke lenger deltar i anbudsåpning eller kontraktsevaluering. Dette gjøres internt i kommunen. Hovedgrunnen er å ivareta lik behandling av like saker, men også for å spare kommunen for unødvendige konsulentkostnader.

Arbeidet med maler er nå gjennomført og oppdatert for følgende anskaffelser

- Alle typer varer og tjenester fra kr. 100.000 og oppover
- Entrepriser
 - o Hovedentrepriser for VVA prosjekter
 - o Hovedentrepriser for generelle anleggsprosjekter
 - o Hovedentrepriser for generelle byggeprosjekter
- Det er påbegynt et arbeid for totalentrepriser for bygg. Dette er ikke slutført.

Det er etterhvert blitt etablert en forståelse i organisasjonen for at fagansvaret for anskaffelsesreglene ligger hos anskaffelsesteamet, som da har ansvar for å oppdatere og justere i tråd med gjeldende regelverk. I dette ligger også at anskaffelsesteamet har et opplæringsansvar for prosjektledere og andre ansatte som gjør innkjøp i kommunen. Videre har anskaffelsesteamet ansvaret for oppdatering av alt regelverk og informasjon ut i organisasjonen, herunder kommunens veiledere og rundskriv som ligger tilgjengelige på Intranettet i TQM. Anskaffelsesteamet har videre ansvar for utarbeidelse og oppdatering av alt malverk som kommunen benytter ved anskaffelser. Det samme gjelder kommunens interne rutiner for anskaffelse, som gjelder i tillegg til sentralt lovverk. Kvalitetssystemet TQM er tatt i bruk, og malverket er nå tilgjengeliggjort der.

Dette fagansvaret innebærer behov for ytterligere ressurser i forhold til utarbeidning og ajourføring.

A: Kommentar til tiltakene i 2014 strategi og B: forslag til ny strategiplan og kommentar til tiltakene i 2014 strategi

A: Rutiner for gjennomføring av anskaffelser er utarbeidet i tråd med strategien for 2014. Det er gjennomført informasjonstiltak i lederskolen og avholdt kurs i anskaffelser og i saksbehandling i web-sak. Behov for løpende kursing er ikke gjennomført pga manglende ressurser.

B: Innkjøp har ansvar for innkjøpsrutiner og det sentrale fagansvar for alle anskaffelsesmalene også i KMT og Eiendom. Alle maler skal ligge på Anskaffelser i TQM. Rutinen som innebærer at konsulenter primært utarbeider prosjektgrunnlag skal fortsette. Konkurranses grunnlag, anbudsåpning, evaluering og tildeling gjøres av kommunen internt.

For å kunne holde malverk og rutiner oppdatert samt å sikre løpende opplæring av prosjektledere, må innkjøpsfunksjonen styrkes. Alle anskaffelser over kr. 100.000 skal fortsatt varsles via webskjema og registreres i web-sak

7.5. Forhandlinger

Før strategien fra 2014 ble vedtatt, var det i liten utstrekning brukt forhandlinger som en metode for anskaffelser. Vi vurderer nå konkret i alle anskaffelser, om forhandlinger bør brukes i de tilfeller det er lovlig.

Vi har god erfaring med forhandlinger som metode og ser at dette har medført både lavere priser og bedre kvalitet (eller flere tilleggsprodukter i samme pris).

Vi ser at forhandlinger er en metode som ikke alle prosjektledere er trygge på og at en god implementering her krever mer innsats på området. Kravet til dokumentasjon av slike forhandlinger er dessuten strenge og setter ekstra krav til de prosjektlederne som vil gjennomføre forhandlinger.

Erfaringen har imidlertid vist at utfallet er entydig positivt. Som eksempel kan nevnes forhandlinger knyttet til rydding av eiendomsarkivet, til veiledningskontor for turnusleger samt flere anskaffelser av rullende materiell til KMT. Innsparinger på disse anskaffelsene alene har vært over 4,5 mnok over avtaleperioden.

A: Kommentar til tiltakene i 2014 strategi og B: forslag til ny strategiplan og kommentar til tiltakene i 2014 strategi

A: Tiltak forhandling i anskaffelser er ikke direkte beskrevet i strategi 2014.

B: Forhandlinger bør brukes i større utstrekning. Dette krever ekstra kompetanse som bare delvis ligger i tjenesteområdene. Det bør tilføres økte ressurser for å sikre muligheten til å fortsette med forhandlinger og videreutvikle forhandlinger som innkjøpsmetode til alle enheter i kommunen.

7.6. Oppfølging av kontrakter/avtaler - lojalitet

Fokus på avtalelojalitet og felles opptreden overfor leverandørmarkedet kan åpenbart forbedres ved systematisk oppfølging av inngåtte kontrakter. Manglende avtalelojalitet kan føre til illeggelse av gebyr og erstatningskrav der kommunen har gjort kjøp i strid med bindende avtaler. Felles opptreden overfor leverandørmarkedet er viktig for kommunens omdømme. Pga ressursituasjonen gjøres det

lite med oppfølging av rammeavtaler og avtalelojalitet. Det forutsettes at kommunens virksomheter følger rammeavtalene, men vi vet at dette ikke alltid skjer.

Innkjøpsleder foretar i dag stikkprøvekontroller i forhold til etterlevelse av inngåtte avtaler. Dette vurderes imidlertid ikke tilstrekkelig

Oppfølging av avtaler er et område som har mye gjenstående arbeid. Kommunens avtaler kan deles i følgende typer

- Rammeavtaler på kjøp av varer og tjenester
 - o Egne avtaler
 - o VOIS avtaler
- Kontrakter på kjøp av et produkt eller en tjeneste
- Entrepriser

I tillegg må ressursene som følger opp avtalene også deles opp

- Prosjektledere i KMT og Eiendom som har dette som fag
- Innkjøpsleder
- Prosjektledere som gjør sporadiske innkjøp

Type oppfølging kan igjen deles opp

- Riktig vare/tjeneste til riktig pris til avtalt tid og til avtalt kvalitet
- Bruk av lærlinger
- Arbeidslivskriminalitet
- Larvik kommunes 14 punkter mot sosial dumping
- Registrering av feil og mangler i leveranser som bør lede til misligholdsbeføyelser eventuelt oppsigelse av avtalene fra kommunens side.

Kommunen har i dag tilnærmet ingen oppfølging av rammeavtaler, det er varierende oppfølging av andre kontrakter, da dette i dag er opp til den enkelte prosjektleders kompetanse og resurser.

Det kan nevnes som eksempel at det nærmest ved en tilfeldighet ble oppdaget en feilfakturering i en avtale hvor kommunen nå i ettertid er blitt kreditert med ca. 0,2 mnok. Det antas at dette kan skje i flere avtaler, men at det grunnet manglende systematisk oppfølging av avtalene, ikke blir fullt ut avdekket.

Oppfølging av rammeavtaler

Dette er det mest omfattende arbeidet og vanskelig gjennomførbart uten en sentral innkjøpsfunksjon. Når kommunen i dag, med en viss kapasitet sjekker enkelte rammeavtaler ser vi at det kan være både feilfakturering av gebyrer, feil prising og kjøp utenfor rammeavtalen.

På et generelt grunnlag ser vi at kommunen har et større behov å følge opp noen type avtaler/leverandører enn andre. Dette fordi noen avtaler er omfattende og varer og priser vil kunne forandres over avtaleperioden. Hvis kommunen ikke øker innsatsen på dette området, ser vi at kommunen vil få økte kostnader

Kjøp utenfor inngåtte rammeavtaler er kontraktsbrudd og vil kunne påføre kommunen både gebyrer og erstatningsansvar. Det gjennomføres i liten grad tiltak i kommunen i dag for å følge opp dette. Det er innført et enklere rapporteringsverktøy slik at avvik fra avtalen kan rapporteres, men dette har ikke blitt fullt ut implementert i organisasjonen grunnet manglende kapasitet.

Det kreves i utgangspunktet like mye oppfølging av VOIS avtaler som egne avtaler.

En god oppfølging av rammeavtaler bør bl.a. skje samordnet med regnskap og kommunens avtaleregister. Dette for å kunne fange opp ulovlig direkte kjøp fra leverandører som kommunen ikke har rammeavtale med. En årsak kan være dårlig informasjon om omfanget av rammeavtaler eller at enkelte ønsker å bruke «den gode gamle leverandøren» og ikke har tilstrekkelig forståelse for at kommunen er juridisk bundet til å forholde seg til de inngåtte rammeavtalene.

Kommunen har i dag ca. 60 løpende rammeavtaler. Det er i dag ikke kapasitet til å drive en aktiv og fullstendig oppfølging av disse avtalene.

Entrepriser

Dette følges opp av den enkelte prosjektleder, som regel i KMT og Eiendom. Utgangspunktet for oppfølging av slike kontrakter, er et godt og entydig avtaleverk og gode rutiner for oppfølging.

I disse kontraktene er det ofte behov for oppfølging av bruk av lærlinger og problemstillinger knyttet til arbeidslivskriminalitet.

Dette gjøres kun sporadisk i dag og ikke systematisk nok.

Kontrakter om kjøp av et produkt eller en tjeneste

Oppfølging av slike avtaler ligger i dag i sin helhet hos prosjektleder. Det er varierende grad behov for detaljert oppfølging. Det er viktig at prosjektlederne har god kompetanse om prosjektet og kontraktsoppfølging. Det er viktig at kommunen er en profesjonell kontraktpartner.

Vi ser spesielt at konsulentavtaler kan være utfordrende i forhold til å sikre at vi får det vi kvalitativt og kvantitativt har bestilt. Dette gjelder både frister for levering og økte kostnader grunnet endringer underveis i oppdraget.

A: Kommentar til tiltakene i 2014 strategi og B: forslag til ny strategiplan og kommentar til tiltakene i 2014 strategi

A: Det er ikke avsatt ressurser for etablering av en kontrollfunksjon i forhold til inngåtte rammeavtale, jf. vedtatt tiltak i strategien fra 2014. Det er ikke etablert et system for kontroll av innkjøp innenfor/utenfor rammeavtalen/kontrakter. Det er ikke innført system for ansvarliggjøring av bestiller ved kjøp utenfor rammeavtaler.

B: Det bør settes av ressurser sentralt for bedre oppfølging av rammeavtaler og andre viktige avtaler. Herunder bør det rettes fokus på å følge opp avtalebetingelser mot sosial dumping. Larvik kommunes krav til leverandører i forhold til tariffestet lønn f.eks., krever også at kommunen følger opp sine krav ved kontrolltiltak i avtaleperioden.

7.7. Elektronisk innkjøp (Ehandelssystemer) og e-faktura (EHF)

Det er satt av en 10 % stilling på IT for datateknisk bistand.

Markedsplassen/IBX er et elektronisk handelssystem der kommunens rammeavtaler på følgende produkter ligger:

- Formingsmateriale (til skoler)
- Skolebøker
- Medisinsk forbruksmateriell
- Kontorrekvisita

Kommunen har igangsatt en jobb med produktkataloger og blokkert ut mange dyre produkter. Dette er gjort innenfor medisinsk forbruksmateriell og kontorrekvisita. Vi ser for oss en innsparing på i størrelsen 200-300.000 kr/år.

Dette arbeidet må kontinuerlig utvikles og kommunen må få flere leverandører inn på markedsplassen. Det er et ønske å øke antall avtaler som ligger på Ehandelssystemer/IBX. Dette er et arbeid som krever kompetanse og ytterligere ressurser.

Det jobbes kontinuerlig med å øke antall leverandører på EHF plattformen. Dette følges spesielt opp av regnskap

DIFI er også sentral i forbindelse med oppbygging av Den offentlige Ehandelsplattformen. Når avtalene først er inngått skal Ehandelssystemene kunne gi bedre, sikrere og enklere innkjøp i praksis for offentlige virksomheter. Ehandel gjør det mulig å bestille varer fra en definert varekatalog direkte fra innkjøperens egen PC/arbeidsstasjon. Ehandel byr på ikke-manuell håndtering av dokumenter og tidsbesparelser vil i stedet kunne brukes som mer tid på kontroll, oppfølging og tjenesterettet arbeid.

Blant fordelene som oppnås med bruk av e-handel kan nevnes:

- Lettere å finne frem til riktig leverandør og enklere bestillinger
- Større kontroll med avvik
- Større avtalelojalitet og sporbarhet
- Bedre informasjon om hva som kjøpes oppnås ved bedret statistikk
- Mer nøyaktig informasjon om forbruk fører til bedre innkjøpsavtaler
- Færre avvik, purringer og feilkonteringer reduserer arbeid og kostnader
- Helelektronisk fakturaflyt sparer tid
- Innkjøp, fakturering og økonomi kan håndteres i ett system

Per tid er det over 300 kjøpere aktive på Ehandelsplattformen. Disse betjenes av 570 leverandører med utbygde varekataloger. Beste kjøpende virksomhet (NTNU – Trondheim) har oppnådd en omsetning hvor ca. 75 % av regningsgrunnlag for mulige kategorier gjøres på Ehandel.

Undersøkelser viser at for å lykkes med Ehandel så er suksesskriteriene at det foreligger tilstrekkelig lederforankring og oppfølging, klare mål og retningslinjer samt opplæring og tilstrekkelig kapasitet til å gjennomføre endring og vedlikehold.

A: Kommentar til tiltakene i 2014 strategi og B: forslag til ny strategiplan og kommentar til tiltakene i 2014 strategi

A: Optimalisering av elektroniske avrop i tråd med strategi 2014 er påbegynt. Økt fokus på EHF er i tråd med strategi 2014.

B: Det må settes av ressurser for å øke antall leverandører på den elektroniske markedsplassen samt ytterligere arbeid med å få alle leverandører over på EHF. Innsparing ved mer effektiv ordrehåndtering, lojalitet til avtaler og fokus på avtaleprodukter vil være stor.

7.8. Avrop og bestilling på rammeavtaler og kjøp direkte fra leverandør

Kommunen har mange rammeavtaler (ca. 60 stykker). Noen av rammeavtalene har et stort omfang. Eksempler på dette er

- Tjenestebiler (leasing og kjøp)
- Kopimaskiner
- Vakthold og alarmer
- Adgangskontroll
- It-utstyr
- Mobiltelefoner
- Kontormøbler
- Forsikring
- Rekrutteringsfirma

Dette er avtaler der avrop/bestilling har vært desentralisert. Det bør vurderes å trekke inn beslutningsmyndighet i forhold til hvem som skal kunne foreta enkeltkjøp på rammeavtaler.

Vi ser at det som virker som en god beslutning lokalt, ikke alltid er en god beslutning for kommunen. Det er videre viktig å ha felles praksis og et overordnet blick på mange av disse beslutningene.

Vi har ved enkle tiltak redusert kostnader på kopimaskiner og vakthold ved å ha et mer overordnet blick på disse avtalene. Innsparing pr. år er ca. 0,6 mnok.

Det er igangsatt et arbeid for å opprette et nytt register som skal gi bedre oversikt over rammeavtalene i kommunen.

Rutiner for bestilling av varer gjøres forskjellig i kommunene. Der hvor det bestilles via markedsplassen er det lik rutine. Mange ansatte har egne bestillernummer, færre har tilgang til markedsplassen. Det er totalt 543 bestiller nummer i kommunen.

Ved direkte kontakt mot leverandør/butikk er det også forskjellige rutiner. Det er varierende grad av kontroll av det som blir hentet/kjøpt opp mot hva som faktisk er mottatt og hva som blir fakturert. Vi ser at det er flere enheter som har kredittkort hos enkelte leverandører. Vi ser at det hentes varer i butikker uten rekvisisjon, noe som jo vanskeliggjør kontroll.

Helse og omsorg vurderer etableringer av en sentral enhet for oppfølging av biler. Denne bør omfatte hele kommunen etter hvert.

A: Kommentar til tiltakene i 2014 strategi og B: forslag til ny strategiplan og kommentar til tiltakene i 2014 strategi

A: Det arbeides med synliggjøring av rammeavtaler i tråd med strategien fra 2014. Arbeidet går sakte pga ressursituasjonen.

B: Det må lages kommunale overgripende rutiner for rekvisisjon som alle må bruke. Det bør utredes innføring av rekvisisjon via Agresso, med varemottak og fakturamottak. Kommunen har alle nødvendig moduler i Agresso for å starte dette arbeidet. Dette vil ha stor betydning for mer profesjonelt innkjøp og mulighet for å avdekke ulovlige innkjøp. Antall personer med bestiller nummer bør ikke nødvendig endres, men bruk av skriftlig rekvisisjon må innføres. Det må videre være økt fokus på hvem som får lov til å bestille via markedsplassen/IBX.

7.9. Entrepriser

Larvik kommune har tre store virksomheter som håndterer entrepriser

- KMT-F (i hovedsak VVA anlegg, men også andre entrepriser)
- Drift og vedlikehold i Eiendom
- Prosjekter i Eiendom

Disse skal etter sluttført prosess ende opp med samme malverk etter NS-3450 for sine anskaffelser.

Prosesen før anskaffelsen og etter anskaffelsen håndteres forskjellig i disse tre enhetene. Vi ser utfordringer ved at saker som er håndtert lokalt i en enhet ikke er dokumentert i saksbehandlingssystemet og at kontroll og oppfølging derfor vanskeliggjøres.

I motsetning til mange andre kontrakter og anskaffelser så har entrepriser et stort fagområde etter kontraktsignering

- Endringsordrer
- Sluttoppgjør og overtagelsesprotokoll
- 1 års befarig

Dette ligger i dag utenfor innkjøpsstrategien, men er svært viktig del av anskaffelsen og det er oftere i denne delen uenigheter og konflikter oppstår enn i selve anskaffelsen.

A: Kommentar til tiltakene i 2014 strategi og B: forslag til ny strategiplan og kommentar til tiltakene i 2014 strategi

A: Dette var ikke et tiltak omfattet av strategien fra 2014.

B: Anskaffelsesmaler og rutiner skal bli like i Eiendom og KMT. Det bør gjøres en tilsvarende tilnærming på de andre delene av anskaffelsesprosessen. Dette vil innebære et felles kvalitetssystem for planlegging/prosjektering og gjennomføring/oppfølging av arbeidet.

7.10. Planlegging av anskaffelser

I strategidokumentet for kommunen så legges det frem en oversikt over investeringer. Dette kan være investering som skal gå gjennom en anskaffelsesprosess, men ikke nødvendigvis.

Anskaffelser som medfører kun kostnader i driftsbudsjett planlegges i dag ikke i strategibudsjett, men meldes innkjøp via kommunens rutiner.

Dette medfører ofte at det blir kort behandlingstid på en anskaffelse. Det gjør det også vanskeligere å planlegge, samordne og prioritere kommunens anskaffelser.

A: Kommentar til tiltakene i 2014 strategi og B: forslag til ny strategiplan og kommentar til tiltakene i 2014 strategi

A: Tiltak er ikke spesielt beskrevet i strategiplan 2014.

B: For å sikre gode anskaffelser bør man på samme måte som for investeringer i strategibudsjett, angi alle anskaffelser med en totalramme over kr. 1 100 000 i prioritert rekkefølge og tidsrammer i interne styringsdokumenter.

7.11. Leverandørkontakt og informasjon til borgere

Larvik kommune gjennomfører anbudskonferanser i forbindelse med større anbud. Dette for å gi leverandørmarkedet mulighet til å stille spørsmål til konkurransegrunnlaget og avklare mulige uklarheter. Dette har vært positivt mottatt. Det er videre i forkant av flere konkurranse gjennomført møter med utvalgte leverandører for å bedre forstå leverandørmarkedet og hva som kan tilbys.

Eksempler på dette er møter med leverandører før konkurranse på skolemøbler til Fagerli og tilbudskonferansen for rådgivende ingeniører. Begge møter gav kommunen en bedre forståelse av markedet og medførte endringer i konkurransegrunnlagene. Når det gjelder skolemøbler til Fagerli valgte kommune å si opp en rammeavtale og gjennomføre egen konkurranse. Dette medførte gode løsningsforslag og priser under budsjett.

Det er videre ønskelig med mer-offentlighet i forbindelse med kommunens anskaffelser. Det er innført varslingsrutiner internt. Det bør likedan innføres varslingsrutiner som gjør det mulig for borgere å varsle om mulige brudd på kommunens regelverk.

A: Kommentar til tiltakene i 2014 strategi og B: forslag til ny strategiplan og kommentar til tiltakene i 2014 strategi

A: Tiltak er ikke spesielt beskrevet i strategiplan 2014.

B: Kommunen ønsker å fortsette med tilbudskonferanser og ha møter med leverandørmarkedet.

Kommunen ønsker en tydeligere profil overfor borgerne om hvilke avtaler vi har og åpne for varslingsrutiner av brudd på anskaffelsesregelverket.

7.12. Innovative anskaffelser

Tjenesteområdet Helse og Omsorg har en egen ansatt som jobber med innovative anskaffelser innenfor Velferdsteknologi og støttefunksjoner. Denne stillingen er ikke knyttet til anskaffelsesteamet eller innkjøp i sentraladministrasjonen. Denne stillingen samarbeider tett med Nasjonalt Program for leverandørutvikling og Nasjonalt Velferdsteknologiprogram (i regi av KS). Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), og Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) og DIFI (Direktoratet for Forvaltning og IKT) er partnere i programmet om innovative anskaffelser, hvor NHO har programlederansvaret. Programmet gjennomføres i et partnerskap av nasjonale innovasjonsaktører, statlige virksomheter, kommuner og næringsliv. Programmets visjon er å benytte offentlige anskaffelser på en mer aktiv måte som stimulerer til konkurranse, næringsutvikling og innovasjon, for slik å legge til rette for mer behovsrettede produkter og tjenester til bedre betingelser for offentlige kunder.

Larvik kommune har samarbeidet med både Nasjonalt program for leverandørutvikling og Nasjonalt Velferdsteknologiprogram, og fått opplæring i metoden Innovative anskaffelser. Kommunen har selv gjennomført en innovativ anskaffelse og vært følge-kommune i en innovative anskaffelse sammen med Trondheim kommune:

- Larvik kommune ved Eiendom og Helse- og omsorg har gjennomført en innovativ anskaffelse på Varsling- og kommunikasjonssystem i omsorgsbolig.
- Trondheim kommune har vært LEAD-kommune i en anskaffelsesprosess av Lokaliseringsteknologi for personer med orienteringsvansker, der Larvik har vært en av syv følge-kommuner som har gjennomført en felles anskaffelse sammen med Trondheim kommune.
- Larvik kommune har fått i oppdrag fra Helsedirektoratet å gjennomføre en innovativ anskaffelse på Elektronisk medisineringsstøtte, der Larvik er LEAD-kommune og flere kommuner inviteres til å være følge-kommuner som kan anskaffe sammen med Larvik kommune. Den funksjonelle kravspesifikasjonen skal i tillegg være tilgjengelig for andre kommuner som ønsker å anskaffe tilsvarende produkter i ettertid. Denne prosessen starter nå i 2016 og vil gjennomføres og sluttføres i løpet av 2017.

Anskaffelsesteamet og innkjøp har jobbet lite opp mot velferdsteknologi og innovative anskaffelser i HO.

A: Kommentar til tiltakene i 2014 strategi og B: forslag til ny strategiplan og kommentar til tiltakene i 2014 strategi

A: Tiltak er ikke spesielt beskrevet i strategiplan 2014.

B: Kommunen ser at utvikling av velferdsteknologi er et klart fokusområde for staten blant annet gjennom ulike støtte- og tilskuddsordninger til kommuner som tar dette i bruk. Det er et viktig område for en fremtidsrettet velferdstjeneste. Kommunen ønsker å utvikle kompetanse i anskaffelsesfunksjonen slik at en i samarbeid med tjenesteområdet, får innlemmet innovative anskaffelser som en ordinær del av anskaffelsesfunksjonen. Denne funksjon må jobbe tett med anskaffelsesteamet. Innkjøpsleder bør delta på samlingene.

7.13. Kjøp av plasser fra private leverandører innen helse- og omsorgstjenester

Helse og omsorg har et stort kjøp av plasser fra private leverandører. Dette er virksomhet for Psykisk helse og avhengighet og virksomhet for Funksjonshemmede som kjøper av slike tjenester.

Dette er dyre plasser og i perioden fra 2015:01 til 2016:09 har kommunen kjøpt tjenester for totalt 34 mnok fra 10 leverandør.

Slike plasser/tjenester er omfattet av lov om offentlig anskaffelser. Det som er spesielt viktig i slike anskaffelser er oppfølging av de faktiske tjenestene som er levert. Dette da kommunen fortsatt har et entydig ansvar for de brukerne som plasseres utenfor kommunal omsorg.

Anskaffelsesteamet har i liten grad vært involvert i kjøp av slike plasser.

A: Kommentar til tiltakene i 2014 strategi og B: forslag til ny strategiplan og kommentar til tiltakene i 2014 strategi

A: Tiltak ikke spesielt beskrevet i strategiplan 2014.

B: Kjøp av helse og omsorgsplasser fra leverandører er et viktig område som krever ressurser.

7.14. Kompetanse

Kommunal sektor har store og komplekse tjenesteområder som til dels er sterkt regulert og med egne saksbehandlersystemer. Arkivloven, Offentleglova og anskaffelsesloven har krav om arkivering og journalføring. Web-sak er kommunens fagsystem for dette. Web-sak er et fagsystem som brukes i varierende grad ute i tjenesteområdene, men som må brukes i anskaffelser. Kravet til bruk av Web-sak må tydeliggjøres og økt kompetanse for prosjektledere i anskaffelser må sikres.

A: Kommentar til tiltakene i 2014 strategi og B: forslag til ny strategiplan og kommentar til tiltakene i 2014 strategi

A: Strategien fra 2014 ble presentert i ledergruppene i tjenesteområdene etter vedtak i kommunestyret og i evalueringsmøter forbindelse med revisjon av strategien. Innkjøpsleder har drevet opplæring én til én av medarbeidere i alle deler av anskaffelsesprosessen, herunder registrering i WEB sak. Anskaffelsesteamet har hatt kurs for lederskolen i offentlige anskaffelser og praktisk veiledning i bruk av systemene.

B: Det bør være færre personer som jobber med anskaffelser i tjenesteområdene. Tjenesteområdene må utpeke minst 1 kompetent ressursperson som kan bistå i anskaffelser som er godt kjent med tjenesteområdet og anskaffelsesregelverket.

7.15. Elektroniske systemer (KGV, Avtalearkiv)

Kommunen har i dag ikke noen avtalearkiv utenfor web-sak.

Det er viktig at kommunen har gode arkiveringsrutiner for avtaler. Det har vært varierende praksis for hvordan avtaler har vært arkivert. Dette er forsøkt iverksatt kursing fra innkjøpsleder i arkivering og web-sak. Dette har medført en bedring i arkivering og dokumentering.

Fra 1.7. 2018 vil det være lovpålagt for kommunene å ta i mot tilbud elektronisk.

A: Kommentar til tiltakene i 2014 strategi og B: forslag til ny strategiplan og kommentar til tiltakene i 2014 strategi

A: Strategien fra 2014 hadde fokus på innføring av konkurransegjennomføringsverktøy (KGV), felles avtaleregister, og økt bruk av e-handel. Dette er ikke gjennomført.

B: Kommunen ser et behov for å anskaffe et bedre avtalearkiv og tilfredsstillende lovens krav om elektronisk mottak av tilbud. Det må settes av midler til kjøp av systemer samt ressurser for implementering og opplæring av kommunens ansatte i slike systemer.

Det må fortsatt jobbes med å heve web-sak kompetanse og forståelse for hvorfor vi har et felles arkivsystem og hvordan dette skal brukes.

Det er satt av 0,5 mnok til anskaffelse av KGV system i strategidokumentet for 2017

7.16. Innsynsbegjæring og KOFA-saker

Vi har sett et stadig økende antall innsynsbegjæringer i saker vedrørende anskaffelser. Flere leverandører klager formelt eller uformelt og ber om nærmere begrunnelser for de beslutninger som er tatt. Dette har imidlertid ikke medført at leverandørene har forfulgt sakene videre til klageorganet for offentlige anskaffelser, KOFA. Det har heller ikke medført at kommunen i større grad har omgjort sine beslutninger og tildelinger av kontrakter.

Vi har strategiperioden avlyst noen få konkurranse pga uklarheter i konkurransegrunnlaget. Dette har ikke medført klager fra leverandører.

Vi ser at leverandørmarkedet i større og større grad forfølger sine juridiske krav, og leter etter muligheter for å finne feil i anskaffelsen.

Larvik kommune har etter innføring av ny strategi hatt en sak i KOFA. Dette var i Solstad-Varden VA prosjekt. Saken er informert om i MTK-komiteen.

A: Kommentar til tiltakene i 2014 strategi og B: forslag til ny strategiplan og kommentar til tiltakene i 2014 strategi

A: Dette ble ikke omtalt spesifikt i strategien fra 2014.

B: Juridisk kompetanse må ivaretas i kommunen for enkelt å kunne håndtere slike saker. Det må settes av nødvendig ressurser. Det er viktig at kommunen har god juridisk kompetanse for å kunne håndtere klagesaker og eventuelle rettsaker.

7.17. Samfunnsansvar, miljø og omdømme

Larvik kommune legger vekt på etikk, miljø og samfunnsansvar i sine anskaffelser. Når det gjelder etikk/omdømme er det positivt at kommunen har generelle etiske retningslinjer, men det finnes ikke egne retningslinjer for innkjøpere.

I dagens strategi er det inntatt et vedlegg om tiltak mot sosial dumping – den såkalte Skiensmodellen.

Punktene er inkludert i alle kommunens anskaffelser der de har relevans. Det er i liten grad fulgt opp og foretatt kontroll av leverandørene opp mot punktene. Dette på grunn av ressursituasjon

Larvik kommune har en egen klima og energiplan. Det er videre sterkere krav fra staten om vurdering av miljømessige sider av alle anskaffelser og at miljø skal vektlegges tyngre. Det er i liten grad gjort tiltak på dette i kommunens anskaffelser. Dette igjen på grunn av ressursituasjonen.

Kommunen har iverksatt dialogmøter med flere leverandører og har også etablert tilbudskonferanser i større konkurranser. Kommunen har fokus på en åpenhet mot leverandørmarkedet.

A: Kommentar til tiltakene i 2014 strategi og B: forslag til ny strategiplan og kommentar til tiltakene i 2014 strategi

A: Endring av konkurransegrunnlag slik at Skiensmodellen er inkludert er i tråd med strategi 2014. Det er ikke utarbeidet detaljerte retningslinjer mot sosial dumping slik angitt i strategi 2014.

B: Dette er et viktig punkt som krever mer ressurser. Larvik kommune vil kunne komme i erstatningsansvar hvis det viser seg at en kontraktspartner bryter kontraktbetingelsene uten at kommunen har hatt nødvendig oppfølging for å avdekke slike kontraktsbrudd. Brudd her vil også være skadelig for kommunens omdømme

Skiensmodellen 14 punkter videreføres slik det er vedtatt i forrige strategiplan. Det gjøres en evaluering om kommunen bør vedta "Strategiske grep for å hindre svart økonomi og arbeidslivskriminalitet ved anskaffelser i kommuner og fylkeskommuner" istedenfor. Dette er et dokument utarbeidet av SMSØ (Samarbeid mot svart økonomi) som er et samarbeid mellom KS, NHO, Skatteetaten, Unio, YS og LO. Evaluering legges frem for kommunestyret i løpet av strategiperioden.

8. OPPSUMMERING, ØNSKET FREMTIDIG ORGANISERING OG MÅL

Basert på de erfaringer som er gjort i perioden 2014 – 2016 samt de tilbakemeldinger som er gitt fra de ulike virksomhetsområdene under evalueringen av strategien, vurderes det nødvendig å etablere en sentral innkjøpsfunksjon for Larvik kommune i perioden 2017-2020.

Tilbakemeldingene i evalueringsrunden var gjennomgående at innkjøpsenheten bør styrkes og anskaffelser gjennomføres med tilstrekkelig kompetanse, effektivitet, oversikt og kontinuitet. Større anskaffelser er komplekse og tar tid og ressurser bort fra de oppgaver den enkelte fagenhet skal arbeide med og mange tilbakemeldinger handler om uforholdsmessig tidsbruk på grunn av manglende kunnskap og tid i den enkelte virksomheten. Anskaffelsesteamet fikk klare tilbakemeldinger om at arbeidet som er lagt ned i perioden 2014 – 2016 har bidratt til bedring, men at funksjonen ytterligere bør styrkes for å sikre en tilfredsstillende effektiv og profesjonell håndtering av anskaffelsesområdet fremover. Tilbakemeldingene er sammenfallende med anskaffelsesteamets egne erfaringer og utfordringsbildet med et stadig mer komplekst regelverk.

Spesielt det siste året har vært preget av utilstrekkelige ressurser for å oppfylle målene i strategien for 2014 – 2016 fullt ut. Ressursbruk i forhold til grunnleggende opplæring og veiledning av ansatte i registrering og arkivering i websak, har lagt beslag på større ressurser enn først antatt. Arbeidet med å implementere organiseringen og rutinene i deler av organisasjonen likeså. Ut over manglende oppfølging og kontroll av større løpende avtaler, har gjennomføring av flere store og viktige konkurranser derfor blitt vesentlig forsinket, noe som har ledet til av avtaler har gått ut uten å bli erstattet av nye. Flere anskaffelser har blitt gjennomført uten deltakelse fra anskaffelsesteamet. Dette til tross for at det har vært brukt ressurser utover det vedtatte; anslagsvis 20 % mer på stillingen som innkjøpsleder samt at kommuneadvokatkontorets deltakelse har vært tilnærmet 2 og ikke 1 stilling i samme periode.

Gjennomføring av ny strategien for 2017 – 2020 slik den her er utformet, innebærer et høyere ambisjonsnivå enn strategien for 2014 – 2016. Dette vil kreve etablering av en innkjøpsavdeling med anslagsvis 3-4 ansatte i tillegg til innkjøpsleder. Ressurs fra kommuneadvokatkontoret forutsettes da videreført med til sammen ca. 1 stilling.

Realiseringen av de mål som er satt for strategi-perioden, vil avhenge av tempoet i en slik oppbygning. Det legges til grunn som realistisk at en gradvis oppbygning vil innebære 1 stilling per år i perioden 2017 – 2020. Dette innebærer at de mål som er satt for strategiperioden, vil være realistiske mål først mot slutten av perioden. Rådmannen gis fullmakt til å prioritere de omtalte innsats- områder og oppgaver innkjøpsavdelingen starter med å bygge opp, suksessivt med gradvis tilførsel av ressurser.

Med utgangspunkt i tilførsel av én ekstra ressurs i 2017 vil strategien bli fulgt opp på følgende måte:

A) Innkjøp vil prioritere følgende:

1. Innføring av KGV og elektroniske mottak av tilbud
2. Flere leverandører over på IBX/Markedsplassen
3. Bedre oppfølging av kommunens store overgripende rammeavtaler
4. Innføre bedre rutiner for rekvisisjon

5. Opplæring av fagressurser i tjenesteområdene
6. Videreutvikle maler og rutiner samt følge opp at rutiner følges

B) Innslagspunkt for anskaffelsesteamet

Anskaffelsesteamet hever terskelverdien for sin obligatoriske deltakelse i anskaffelser fra 500 000,- til kr. 1,1 mnok (jf. endrede terskelverdier i ny forskrift). I dag er det delt opp i at innkjøpsleder deltar fra 100.000 og hele teamet fra 0,5 mnok. De enkelte fagkoordinatorerne må håndtere alle anskaffelser under 0,5 mnok, men kan be om assistanse fra innkjøpsleder. Alle saker skal varsles via webskjema og registreres i websak som tidligere..

C) Fagressurs i alle tjenesteområder

Det etableres en ordning hvor hvert tjenesteområde utpeker en fagkoordinator som får ansvar for virksomhetens samhandling med innkjøpsavdelingen. Vedkommende må ha faglig kompetanse fra det aktuelle fagområdet og tillegges følgende ansvar:

1. faglig ansvar for det kvalitative krav som settes til anskaffelser av varer og tjenester som gjøres i virksomheten, herunder ansvarlig for tekniske kravspesifikasjoner.
2. ansvar for korrekt registrering og arkivering av anskaffelser i henhold til arkiveringsrutinene
3. ansvar for å følge opp kontrakter som inngås i virksomheten, med hensyn til riktig levering av vare/tjeneste, riktig fakturering samt å registrere avvik/mislighold fra leverandørens side.
4. ansvar for gjennomføring av alle konkurranser under 0,5 mnok

D) Entrepriser

1. Innkjøp/anskaffelsesteamet skal ikke jobbe med entrepriser i Eiendom
2. Entrepriser i A&T fortsetter som før under strategien, men teamet deltar kun på anskaffelser etter forespørsel fra A&T
3. Dette under forutsetning av at kompetent fagressurs er utpekt – ref punkt C)

E) Helse og omsorg

Sentral innkjøpsfunksjon vil ikke delta aktivt i innovative anskaffelser i Helse- og omsorg i 2017.

Andre generelle anskaffelser skal følges opp på normal måte.

F) Sosial dumping

Arbeidet med oppfølging og kontroll av større, virksomhetsovergrepene avtaler/rammeavtaler med hensyn til f.eks. sosial dumping vil ikke bli iverksatt før ovenfor nevnte fagkoordinatorer i virksomhetene er på plass.

Forutsatt tilførsel av ressurser utover en ny stilling, vil Eiendom og innovative anskaffelser i Helse- og omsorg være et fokusområde i 2018.