

Rapport kostnadsstyring

Innkjøpsområdet i Fusa kommune 2014/08

Odin Prosjekt AS

Bergen

Edvard Griegs vei 3B
5059 Bergen
Tlf: 91 19 27 71

Oslo

Universitetsgata 20
0162 Oslo
Tlf: 91 78 13 89

www.odinprosjekt.no
post@odinprosjekt.no
NO 994 950 967



INNHold

1	Sammendrag	4
2	Innledning	6
3	Bakgrunn og mål for oppdraget	7
3.1	Status	8
4	Metodikk	9
4.1	Overordnet	9
5	Kommunens leverandørreskontro	10
5.1	Innkjøpsanalyse	11
5.1.1	Kategori A – Avtaleområder med høy verdi	14
5.1.2	Kategori B – Avtaleområder med middels verdi	16
5.1.3	Kategori C – Avtaleområder med lav verdi	16
6	Anbefalinger og muligheter	17
6.1	Matrise over anbefalte tiltak og prosess	17
6.2	Organisering, ansvar og prosess	17
6.2.1	Organisering	18
6.2.2	Ansvar	19
6.2.3	Prosess	21
6.3	Kompetanse	21
6.3.1	Forbedring av rutiner og maler	22
6.4	Kontroll, innkjøp og kontrakter	22
6.4.1	Kontroll	22
6.4.2	Innkjøp	23
6.4.3	Kontrakter	23
6.5	Økonomiske og administrative konsekvenser	24
6.5.1	Økonomiske konsekvenser	24
6.5.2	Administrative konsekvenser	24



7	Kommunen som oppdragsgiver, samarbeidspartner og ressurs	25
7.1	Kommunens rolle i møte med lokalt næringsliv	25
7.2	Kommunens rolle i møte med andre offentlige aktører	26
8	Oppsummert - Fremdriftsplan	28
9	Offentlighet	29
10	Kilder og linker	30



1 Sammendrag

Denne rapporten er utarbeidet etter analyse og evaluering av nåværende status på innkjøpsområdet i Fusa kommune.

Innkjøpsanalysen omfatter en gjennomgang av kommunens leverandørreskontro og kontrakter inngått mellom Fusa kommune og leverandørene.

Rapporten tar utgangspunkt i et utvalg av kommunens leverandørreskontro på fakturerte beløp over kr. 30 000, med unntak av transaksjoner som omfatter offentlige overføringer og områder som av ulike årsaker ikke er egnet for analyse.

Fusa kommune har i løpet av perioden vært svært behjelpelige med innsamling av dokumentasjonen som ligger til grunn for analysen.

Analysen har avdekket at det er stort forbedringspotensiale knyttet til gjennomføring av offentlige anskaffelser i Fusa kommune.

Enheten Teknisk drift skiller seg positivt ut og sitter på det vesentlige av kompetansen i Fusa kommune når det gjelder anskaffelsesregelverket. På områdene der det er påpekt mangler har enheten satt i gang prosess med å få på plass lovlige avtaler, som f.eks vintervedlikehold og tekniske rådgivningstjenester.

På andre områder er det en mistanke om enkelte avtalelekkasjer i kontrakter som er inngått i innkjøps samarbeidet med Bergen kommune ved at Fusa kommune har benyttet annen leverandør enn det er inngått rammeavtale med. Slike avtalelekkasjer bør reduseres for å hindre erstatningssøksmål fra berørte leverandører.

Erfaringsmessig for tilsvarende kommuner vil det være et minimumspotensiale på besparelser på 4-5 % ved å benytte en mer profesjonell innkjøpsstruktur enn slik den er i dag. For reskontroudraget på 60 millioner for perioden november 2012- november 2013 vil det for Fusa kommune utgjøre en nettobesparelse på 2,4 MNOK – 3 MNOK årlig.

For å oppnå en slik besparelse vil det i første omgang påregnes både tid og kostnader for å oppnå tilstrekkelig kompetanse på innkjøpsområdet. Besparelsene vil komme gradvis etter hvert som en får på plass nye og bedre avtaler. Det kan enten være behov for å ansette en dedikert ressurs med innkjøp som hovedoppgave eller alternativt å gå sammen med nabokommuner og konkurranseutsette innkjøpsfunksjonen. Begge er tiltak som vil være selvfinansierende gjennom besparelser på innkjøpsområdet i kommunen.



På bakgrunn av funnene avdekket i rapporten gir Odin Prosjekt følgende anbefaling:

Organisatorisk:

- Kartlegger fremtidige og rullerende anskaffelser og setter opp en prioritert anskaffelsesplan
- Organisering av innkjøpsfunksjonen i kommunen
- Innkjøpssamarbeid med andre kommuner

Anskaffelser:

- Som et minimum må en få på plass lovlige kontrakter på områder det i dag er mistanke om ulovlige direkteanskaffelser
- Forbedre vilkår i eksisterende avtaler



2 Innledning

I Norge foretar offentlig sektor innkjøp for rundt 400 milliarder kroner hvert år. Dette utgjør ca. 15 prosent av bruttonasjonalproduktet og står således for en betydelig del av verdiskapingen i samfunnet.

Offentlige anskaffelser er et område som krever høy kompetanse, både regelverkskompetanse og innkjøpsfaglig kompetanse. Offentlige anskaffelser er gjennomregulert på EU-nivå som, gjennom forpliktelser etter EØS-avtalen, får betydning materielt og prosessuelt for anskaffelsesregelverket i Norge.

Effektivisering av innkjøp er en av de mest effektive metodene for å oppnå en rask og markant innsparing uten reduksjon av tjenestetilbudet i kommunen. Innkjøp av varer og tjenester står ofte for over en tredjedel av driftsbudsjettet, og i tillegg kommer investeringsbudsjettet. Med andre ord vil selv en liten prosentvis reduksjon av kostnader til kjøp av varer og tjenester medføre store besparelser.



3 Bakgrunn og mål for oppdraget

Kostnadene ved tjenesteproduksjonen i Fusa kommune er for høy i forhold til inntektsgrunnlaget, og til sammen har det for budsjettprosessen 2014 blitt innarbeidet forslag til innsparingskrav på minst 15 mill med konsekvensvurdering.

I kommunestyresak 035/13 ble det gjort følgende vedtak:

«Fusa Kommune har ein utfordrande økonomisk situasjon som berre kan løysast gjennom godt samarbeid mellom kommunestyret, tilsette og innbyggjarar i fellesskap. Kommunestyret har som mål at kommunen:

- 1. Kommunen skal ha overskot i rekneskap kvart år.*
- 2. Fusa kommune skal framleis vera blant dei beste kommunane når det gjeld tenesteproduksjon*
- 3. Folketalet skal auka.*

For å nå desse måla ber kommunestyret rådmannen om å innhenta ekstern kompetanse som skal vurderera:

- 1) Kva reduksjonar kan gjennomførast utan at det betyr redusert kvalitet på tenestene.*

[...]

- 3) Forslag til reduksjonar på minst 15 mill med konsekvensvurdering.»*

Basert på kommunestyrets vedtak har formannskapet indentifisert fire områder som skal være gjenstand for særskilt utredning for å vurdere måloppnåelse:

1. En gjennomgang av kommuneadministrasjonen.
2. Et kostnadsstyringsprosjekt på innkjøpsområdet.
3. Kostnadsstyrings/besparelsesanalyse for helse- og omsorgsområdet.
4. Kostnadsstyrings/besparelsesanalyse for skole- og oppvekstområdet.

Odin Prosjekt har i denne rapporten gjennomført en analyse av innkjøpsområdet i forbindelse med kostnadsstyringsprosjektet. Etter å ha fastslått status på området har en indentifisert vare- og tjenesteområder med potensiale for besparelser.



3.1 Status

Lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser (LOA) og forskrift 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser (FOA) får anvendelse ved tildeling av offentlige kontrakter om levering av varer, tjenester eller utførelse av bygge- og anleggsarbeider. Fokuset på overholdelse av regelverket har økt betydelig de siste årene. Brudd på regelverket og sanksjoner i forbindelse med dette har fått økt fokus i media.

Ulovlige direkteanskaffelser kan virke billig og effektivt i utgangspunktet, men kan fort koste mye i både tid og penger. For det første viser all erfaring at konkurranse i seg selv bidrar til å få bedre vilkår enn ved direktekjøp. For det andre åpner regelverket om offentlig innkjøp for at oppdragsgiver kan ilegges gebyr opp til 15 % av kontraktsverdien, og kontrakter kan annulleres av domstolene.

God organisering av innkjøpsfunksjon i kommuner er avgjørende for et godt resultat. Derfor har en sentralisert innkjøpsfunksjon flere fordeler. God forankring av anskaffelsesområdet hos toppledere vil sørge for at overordnede retningslinjer og strategier blir utviklet og tatt vare på, kompetanse og erfaring blir samlet, og risikoen for brudd på regelverket blir redusert. Regelverket for offentlig innkjøp er omfattende og komplisert, og risikoen for skade, både økonomisk tap og tap av anseelse i forbindelse med brudd på regelverket er stor. Mange presseoppslag de siste årene om brudd på regelverket og avdekking av korrupsjonssaker har ført til at utviklingen går mot en sterkere grad av sentralisering/koordinering av innkjøp. Det overordnede ansvaret for organisering av innkjøpsfunksjonen i Fusa kommune ligger hos rådmannen.

Fusa kommune har per i dag ikke dedikerte ressurser til det anskaffelsesfaglige området. Noen anskaffelser er lagt ut til eksterne rådgivere som Odin Prosjekt, Cowi og BIR AS. Videre har enheten for teknisk drift gjennomført en del konkurranser på entrepriser som f.eks ved arbeid på Fusa symjehall, VA-anlegg i Holmefjord, Nore Fusa oppvekstsenter og tilbygg på Fusa ungdomsskule. Teknisk drift synes per i dag å være enheten med sterkeste innkjøpsfaglige kompetansen i Fusa kommune.

Foruten kontrakter inngått i egenregi har Fusa kommune inngått samarbeidsavtaler med Bergen og omegnskommuner på enkelte områder. I hovudsak har dette vore gjort gjennom innkjøpssamarbeidet med Bergen kommune der Fusa kommune for tida er inne på over 40 rammeavtaler.

Fusa kommune har per i dag ingen dedikerte ressurser på innkjøpsområdet

4 Metodikk

4.1 Overordnet

For å gjennomføre et kostnadsstyringsprosjekt på innkjøpsområdet tar en utgangspunkt i kommunens leverandørreskontro, som viser en fullstendig oversikt over alle posteringer som er utført.

I analysen av Fusa kommune har vi tatt utgangspunkt i leverandørreskontro for perioden november 2012 – november 2013. Dette synes å danne et tilstrekkelig grunnlag for analyse på innkjøpsområdet, selv om det årlig normalt vil være enkelte variasjoner i omfanget av kjøp av varer og tjenester. For å kartlegge og etablere et tilstrekkelig og valid datagrunnlag for kontraktsanalyse, har vi innhentet kontrakter fra kommunen som har vært utvalgt for aktuelle reskontroføringer.

Metodikken som er lagt til grunn kan visualiseres på følgende måte:



Figur 1. Metodikk

For å etablere et tilstrekkelig og valid datagrunnlag, har Odin Prosjekt gjort en gjennomgang av leverandørreskontro og utvalgte kontrakter. I de tilfeller der kommunen ikke har kunnet oppspore etterspurte kontrakter har vi kontaktet leverandørene direkte for å få tilgang til kontrakten. I en rekke tilfeller har det vist seg at verken kommunen eller leverandørene kan oppspore kontrakter, det er da lagt til grunn at det ikke eksistere noen skriftlig kontrakt mellom partene.

5 Kommunens leverandørreskontro

Odin Prosjekt har gjennomgått leverandørreskontro og kategorisert kontrakter etter verdi i tre kategorier. Denne var basert på utvalgte summer over kr. 30 000 fra november 2012 til november 2013.

Reskontro inneholdt altså alle overføringer kommunen gjorde fra november 2012 til november 2013 med den verdien, uavhengig av formål og mottaker. Reskontroutdraget viste totalt overføringer for over **89 millioner kroner**.

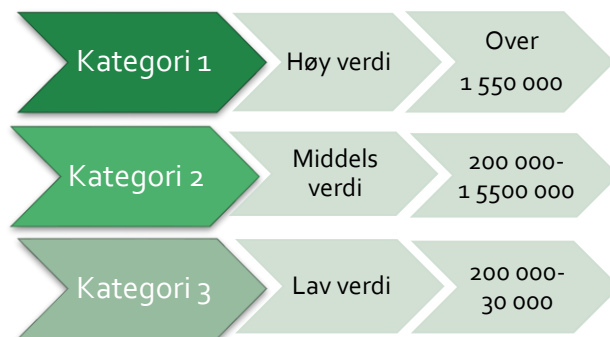
Deretter har en plukket et representativt utvalg av reskontrobeløp som grunnlag for den videre analysen. For kommunen valgte vi å slette kontoene som har ikke kommersielle utgifter, eller som ikke er aktuelle av prosessmessige hensyn:

- Offentlige overføringer og tilskuddsordninger (skattekontor, kommuner, helse, barnehage etc).
- Forsikringer
- Bank
- Pensjon
- Medisin (Innkjøps samarbeidet med Bergen kommune)
- Stipend
- Osv.

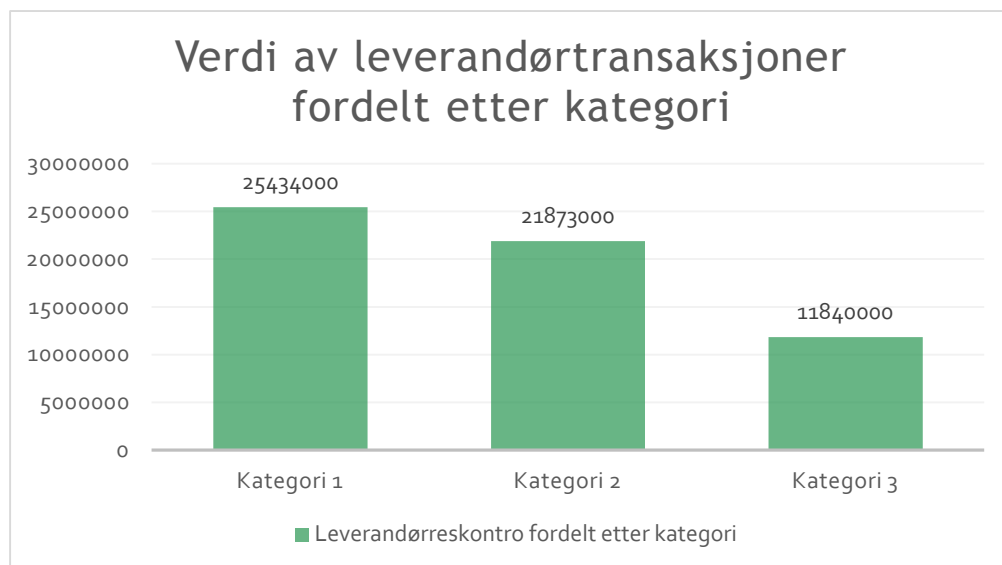
Det blir presisert at kjøp av alminnelige bank og forsikringstjenester også er omfattet av regelverket for offentlige anskaffelser.

Reskontroutdraget var da blitt redusert til ca **60 millioner kroner**, som utgjorde kommersielle områder der det er aktuelt med gjennomføring av offentlige anskaffelser.

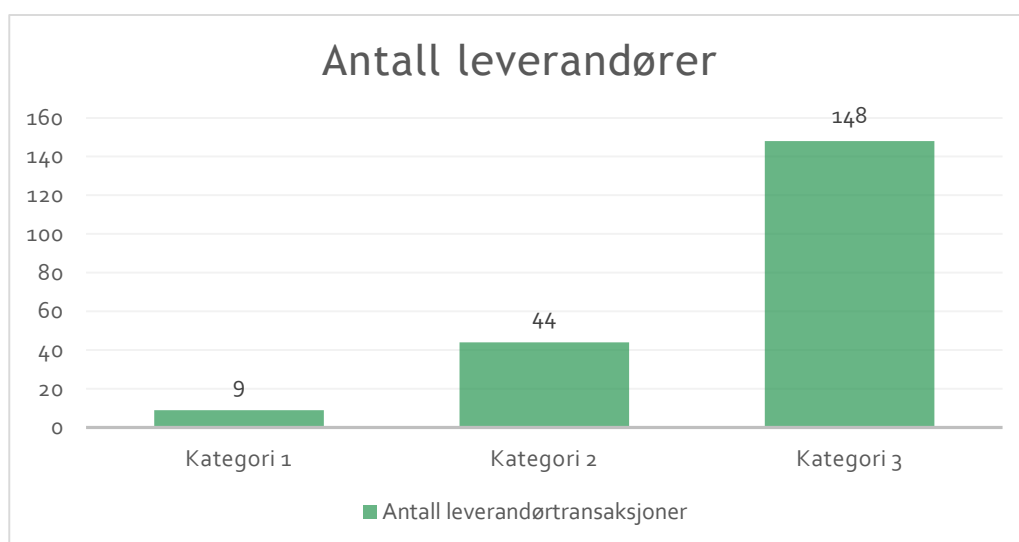
Områdene ble så kategorisert i kontrakter etter verdi i tre kategorier:



Hovedfokus er satt på restkontrobeløp i kategori 1 og 2, da det er for disse verdiene det normalt kan gjøres enklest og størst besparelser.



Figur 5. Transaksjoner - Verdisortert



Figur 6. Antall transaksjoner

Som en kan se av oversikten over fordeling av og antall leverandørtransaksjoner etter kategori, er det tydelig at kategori 1 og 2 samlet sett har størst potensial for kostnadsbesparelser.

5.1 Innkjøpsanalyse

Odin Prosjekt har gjennomført en analyse over de viktigste avtaleområdene i kommunen som over en 12 måneders periode ligger over den nasjonale terskelverdien (kr 500 000).

Dette er gjort med det formål å øke fokus på de viktige leverandørene/produktene og redusere kostnadene knyttet til de mindre viktige for Fusa kommune. Odin Prosjekt har gjennomgått

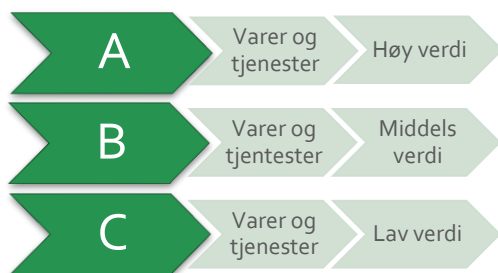
leverandørreskontro og identifisert de vare- og tjenesteområdene som er av størst omfang for Fusa kommune.

For å fastslå de største vare- og tjenesteområdene har Odin prosjekt benyttet statistikk fra transaksjoner i kategori 1 og 2 som står for over 80 % av de kommersielle utgiftene. Områdene er fordelt i tre deler basert på den totale verdien og videre blitt analysert på bakgrunn av tilgjengelig informasjon innhentet fra kommunen, leverandør, innkjøpsdatabasen Doffin.no og samarbeidskommuner.

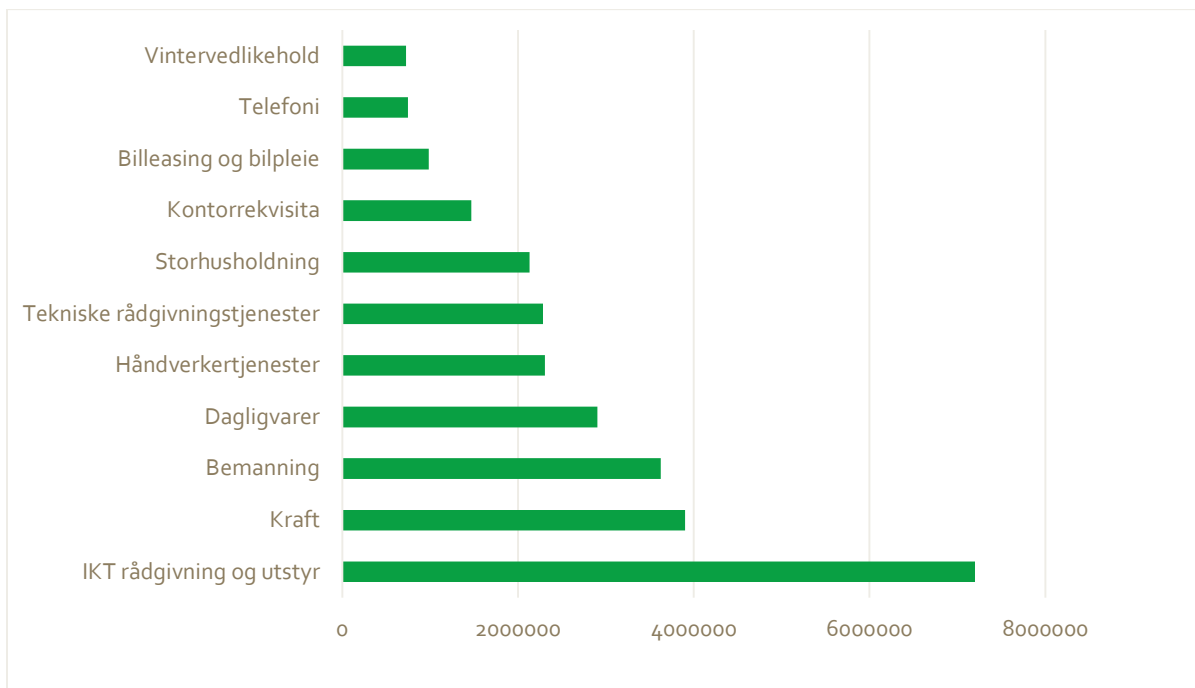
Ved å slå sammen leverandørtransaksjoner i samme avtaleområde kan en enklere se hvilke avtaleområder som bør prioriteres og om det ut fra verdien kan foreligge ulovlige direkteanskaffelser på området.

Etter å ha gjennomgått verdien på de enkelte varegruppene, er det videre gjort en konkret vurdering av innsparingspotensialet, prosesskostnadene og kommunens umiddelbare behov for å få på plass lovlige avtaler om de enkelte varer og tjenester.

Avtaleområdene er inndelt i tre kategorier etter verdi:



Figur 7. 3-delning av varer og tjenester ut fra verdi

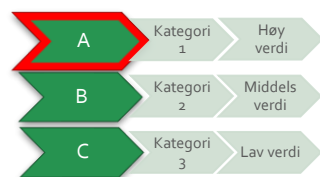


Figur 9. Verdi vare- og tjenesteanskaffelser

Fokuset for disse analysene har vært å komme frem til en oversikt over kommunens forbruk, og hvor det er mest aktuelt å sette i gang prosesser for å få på plass nye og lovlige avtaler.



5.1.1 Kategori A - Avtaleområder med høy verdi



I første rekke har Odin Prosjekt utført analyser og kontroller av vare og tjenesteområdene som på bakgrunn av verdi er plassert i kategori A.

- ▲ **BYGG OG ANLEGG (15 MNOK)**
Fusa kommune synes å ha gode rutiner for kunngjøring av konkurranser om større bygg og anleggsoppdrag. Odin Prosjekt har imidlertid ikke analysert selve konkurransegjennomføringen. Kostnader knyttet til bygg og anlegg var i perioden november 2012 til november 2013 om lag 15 mnok. Kostnadene er knyttet opp mot arbeider på prosjekter som har vært kunngjort i Doffin som f.eks Fusa symjehall, Nore Fusa Oppvekstsenter og Fusa ungdomsskule.

- ▲ **IKT-RÅDGIVNING OG UTSTYR (7.2 MNOK)**
Innenfor området IKT benytter Fusa delvis rammeavtaler inngått av Bergen kommune med leverandøren Atea for kjøp av utstyr. Fusa kommune har også benyttet leverandøren til rådivningstjenester som ikke går inn under den naturlige fortolkningen av kontrakten. Fusa kommune har satt i verk tiltak for å å på plass nødvendige kontrakter på området.

- ▲ **KRAFT (3,9 MNOK)**
For perioden november 2012 – november 2013 ble det anskaffet konsesjonskraft fra Fusa kraftlag for 3,9 mnok. Da det er noe uklart om det foreligger kunngjøringsplikt for denne anskaffelsen anbefales det at kommunen legger ut en intensjonskunngjøring på Doffin.

- ▲ **BEMANNING (3,6 MNOK)**
Fusa kommune har anskaffet bemanningstjenester for 3,6 MNOK. Hoveddelen er anskaffet gjennom leverandører i innkjøps samarbeidet med Bergen kommune. Ut fra leverandørreskontro kan det synes å ha blitt gjort enkelte lekkasjer fra denne rammeavtalen.
For området bemanningstjenester anbefales det videre samarbeid med Bergen kommune, samt forbedre rutiner for bestilling av vikarer for å hindre avtalelekkasje.

- ▲ **DAGLIGVARER (2,6 MNOK)**
For levering av matvarer til alders- og sykehjem har Fusa kommune rammeavtale med Måkestad Engros gjennom innkjøps samarbeidet med Bergen kommune. For levering av matvarer til andre funksjoner i kommunen er det anskaffet dagligvarer fra Brødrene Eikeland (677 000), Spar Eikelandsosen (330 000), Joker Strandvik (80 000), Nærbutikken Revnesstranden (70 000) og Nærbutikken Bogavik (50 000) for totalt ca 1.2 MNOK.

Kommunen bør vurdere å gjennomføre konkurranse på levering av matvarer, tilsvarende som for levering av matvarer til alders- og sykehjem, også på andre områder i kommunen. Selv om



dette kan medføre større krav til rutiner for innkjøpene for den enkelte enhet, vil det være potensiale for innsparinger og en stor reduksjon i arbeid med fakturabehandling.

▲ HÅNDVERKERTJENESTER (2,3 MNOK)

En del av arbeidene er knyttet opp mot arbeidene i Fusa symjehall, Nore Fusa Oppvekstsenter, VA-anlegg i Holmefjord og Fusa ungdomsskule og er kunngjort i tråd med regelverket. Fusa kommune anbefales å inngå nye rammeavtaler på håndverkertjenester, slik at en enkelt kan gjøre avrop uten å måtte gjennomføre konkurranser for alle typer oppdrag.

▲ TEKNISKE RÅDGIVNINGSTJENESTER (2,2 MNOK)

For perioden november 2012 til november 2013 ble det anskaffet tekniske rådgivningstjenester for ca 2,2 MNOK hos en rekke leverandører. Fordelt på de ulike leverandørene er verdiene isolert sett under kunngjøringsplikt, men samlet ligger kontraktsverdien på området over jf. FOA § 2-3(11). Det kan likevel vanskelig konkluderes med at det er gjort ulovlige direkteanskaffelser på området, da en del av kostnadene stammer fra konkurranser som har vært kunngjort i tråd med regelverket. Likevel anbefales det å konkurranseutsette dette avtaleområdet for å bedre vilkår og betingelser.

Fusa kommune har satt i verk tiltak og har startet opp arbeidet med anskaffelse av tekniske rådgivningstjenester for de mest aktuelle områdene. Det blir fortløpende vurdert samarbeid med omegnskommuner i anskaffelsesprosessen for å øke volum og redusere prosesskostnader.



5.1.2 Kategori B - Avtaleområder med middels verdi

Odin Prosjekt har plassert avtaleområder med middels verdi i kategori B.

- ▲ **STORHUSHOLDNING/STORKJØKKEN (2,1 MNOK)**
Fusa kommune har primært benyttet Måkestad Engros ved kjøp av storhusholdnings- og storkjøkkenprodukt gjennom innkjøps samarbeidet med Bergen kommune. Odin Prosjekt anbefaler å fortsette et slikt samarbeid på dette området.
- ▲ **KONTORREKVISITA OG KONTORMØBLER (1,46 MNOK)**
Fusa kommune har anskaffet kontorrekvisita, kontormøbler og printertjenester for ca 1,46 MNOK. Av dette er hovedparten gjort gjennom avtaler i innkjøps samarbeidet med Bergen kommune. Det synes å være noe avtalelekkasje på enkelte av områdene. Odin Prosjekt anbefaler å fortsette et slikt samarbeid også på dette området.

5.1.3 Kategori C- Avtaleområder med lav verdi

Etter gjennomgang av varer og tjenesteområden i kategori A og B har Odin Prosjekt sett nærmere på de gjenværende områdene som er plassert i kategori C.

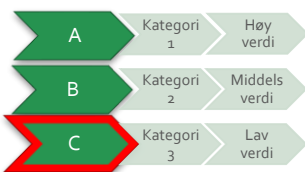
Anskaffelser i kategori C er ikke uviktig, men besparelespotensialet er ofte marginalt i denne kategorien i forhold til A og B. I denne kategorien vil hovedfokus være å få på plass lovlige avtaler og hinde avtalelekkasje.

- ▲ **BILLEASING OG BILPLEIE (984000 NOK)**
I perioden november 2012 til november 2013 beløper kostnader til leasing og bilpleie seg til om lag 984000 kr. Ut fra leverandørreskontro går det frem at Fusa kommune har inngått avtaler med ulike leverandører for bilfinansiering, som Volvo financial services, Volkswagen Møller Bilfinans, Toyota Kreditbank GMBH og Elcon Leasing.

I Fusa kommune er hele bilparken til *Heimesjuka* og enheten *Barn, familie og velferd* leasa. For enheten *Teknisk drift* er de fleste selveid med unntak av tre biler.

Odin Prosjekt anbefaler å samle slike avtaler hos én leverandør for å oppnå bedre betingelser og redusere arbeid med fakturabehandling.

- ▲ **VINTERVEDLIKEHOLD (725000 NOK)**
Fusa kommune har benyttet en rekke lokale leverandører i forbindelse med vintervedlikehold. Selv om utbetalingene til de enkelte leverandørene isolert sett er under den nasjonale terskelverdien (500 000 NOK) ligger de samlet over. Fusa kommune har satt i verk tiltak for å få på plass lovlige avtaler og har kunngjort konkurranse om vintervedlikehold for perioden 2014-2018

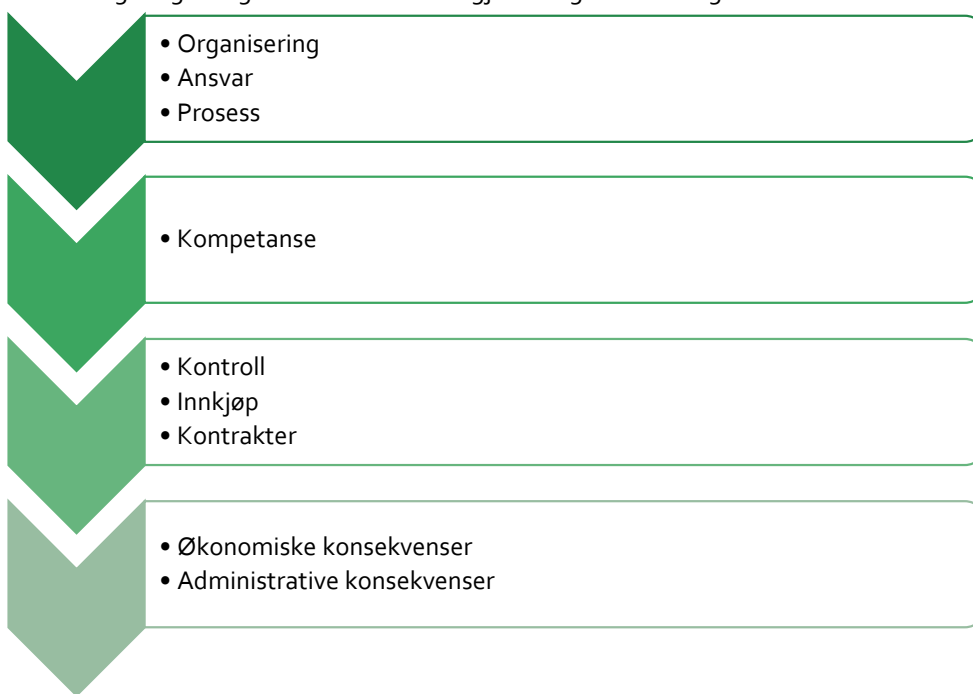


6 Anbefalinger og muligheter

6.1 Matrise over anbefalte tiltak og prosess

Odin Prosjekt har med utgangspunkt i lov og forskrift om offentlige anskaffelser, og praksis rundt regelverket vurdert Fusa kommune sine rutiner for anskaffelser.

Anbefalinger og muligheter er i det videre gjennomgått etter følgende modell:



Figur 11. Matrise over anbefalinger

6.2 Organisering, ansvar og prosess

Innkjøp er et av de sentrale virksomhetsområdene i alle offentlige organisasjoner. Ledelsen i hver enkel kommune er ansvarlig for at innkjøp av varer og tjenester støtter opp under mål som er satt for kommunen, og at de utføres i samsvar med gjeldende regelverk. Dette ansvaret kan ikke en leder delegere.

Fusa kommune har per i dag ingen helhetlig strategi for sin organisering av anskaffelsesområdet.





Enheten for teknisk drift har noe erfaring med bruk av anskaffelsesregelverket på bygg og anleggssentrepriser, men i hovedsak har kommunen benyttet ekstern bistand i anskaffelser eller deltatt i konkurranser gjennomført i regi av Bergen kommune eller andre omegnskommuner.

Disse midlertidige løsningene har på den ene siden gjort at Fusa kommune har oppfylt deler av anskaffelsesregelverket. På den annen side har det medført at Fusa ikke har klart å bygge opp den nødvendige kompetansen, ansvarsfordelingen og organiseringen som kreves for offentlige anskaffelser på alle områder kommunen trenger det.

Fusa kommune har altså ingen innkjøpsseksjon, og ingen dedikerte eller delvis dedikerte ressurser til å kartlegge behov og foreta anskaffelser i en prioritert rekkefølge.

6.2.1 Organisering

Ledere har ansvar for å sette innkjøpsarbeidet inn i en strategisk sammenheng og sortere mellom ulike typer innkjøp, samt prioritere dem i henhold til verdi, behov og risiko.

6.2.1.1 Anskaffelsesplan (A-plan)

I utarbeidelsen av en anskaffelsesstrategi vil det i første rekke anbefales at Fusa kommune skaper en A-plan hvor minimum følgende punkter om de enkelte anskaffelser blir avklart og planlagt:

1. Anskaffelsens prioritet på listen
2. Navn på prosjekt
3. Konkret beskrivelse av anskaffelsen
4. Hvilket år prosessen skal starte
5. Type anskaffelse og prosess
6. Varighet – enkeltkjøp eller rammeavtale?
7. Estimert totalverdi inkludert opsjoner
8. Enhet anskaffelsen sorterer under
9. Hvem har ansvar for konkurransegjennomføring?
10. Hvem har ansvar for kvalitetssikring av konkurransegjennomføring?
11. Når skal planleggingsprosessen starte opp?
12. Når skal anskaffelsesprosessen senest være i gang?
13. Når forventes kontrakten å starte opp/varen leveres?
14. Prosjektleder

En slik A-plan lages gjerne for to år av gangen, og inkluderer prosjekter av alle prioriteringer.

6.2.1.2 Resurser



Det som kan delegeres er arbeid med selve konkurransegjennomføringen, og lederen har et ansvar for at kommunen har de nødvendige ressurser til å utføre kommunens anskaffelsesstrategi.

6.2.2 Ansvar

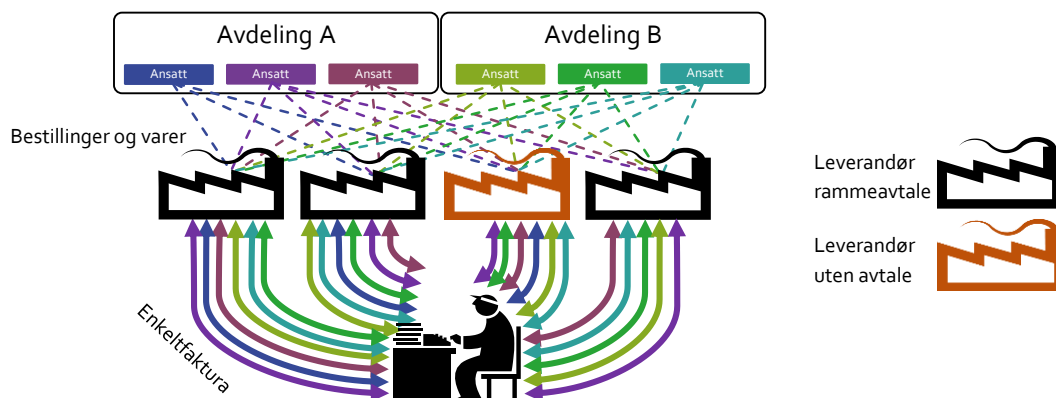
6.2.2.1 Avklaring av fullmakter

I Fusa kommune som de fleste andre kommuner er det per i dag en svært flat bestillingsstruktur, med betydelige fullmakter fordelt til de som er nærmest bruken av varen og/eller tjenesten. Denne strukturen har fordeler i form av at den er svært praktisk for den enkelte ansatte med behov for mindre varer og tjenester.

Ulempen er at en slik struktur fører til store ekstrautgifter og dårlig grunnlag for oversikt og samordning for kommunen.

For det første fører det til avtalelekkasjer fra kommunens rammeavtaler, hvor en gjennom anbudsrunder som regel har fått svært rabatterte priser i forhold til fullprisede enkeltkjøp.

For det andre fører slike enkeltkjøp til ekstraarbeider for kommunens økonomiavdeling i form av manuell kontering av store antall enkeltbilag etter kontroll av om de er gjort korrekt etter rammeavtaler.

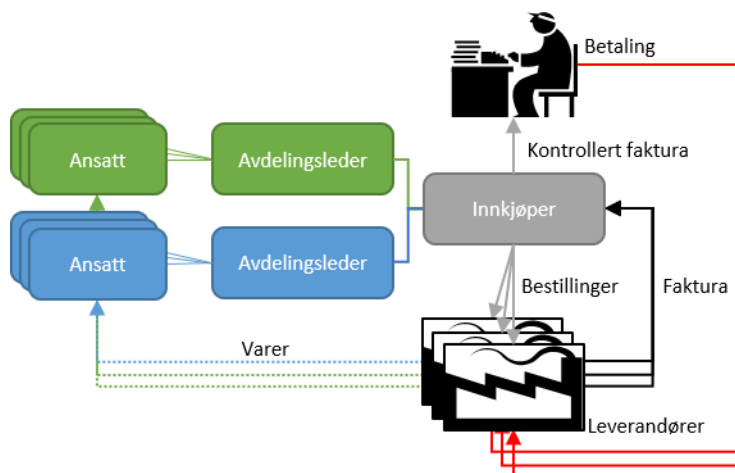


Figur 12. Fusa kommune sitt bestillingssystem per i dag

Som vi ser av modellen over har Fusa kommune per i dag ingen klare ansvarsforhold på anskaffelsesområdet, og ingen overordnet kontroll med omfang av bestillinger og transaksjoner som kan fange opp lekkasjer fra eksisterende rammeavtaler, og behovet for nye rammeavtaler.

Figuren ovenfor og nedenfor illustrerer dagens, og en mer ideell organisering med tanke på bestillinger på rammeavtaler fra leverandører. Merk at en sentralisert innkjøper med fullmakt også kan gis ansvaret for å oppdatere en A-plan og koordinere anskaffelser ut i fra denne. Se 6.2.1.1.

Innkjøpsmyndighet bør altså ideelt samles på få hender, som igjen kan godkjenne forslag til bestillinger lengre nede i organisasjonen:



Figur 13. Sentralstyrt bestillingssystem på rammeavtaler

Fordelen med slik struktur er at bestillinger på rammeavtaler gjøres best i større kvanta. Dette blir enklere å gjennomføre når bestillingen går via en sentralisert innkjøper som da kan planlegge anskaffelser på sikt.

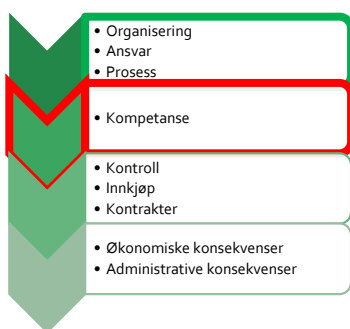


Høyere grad av planlegging gir igjen flere fordeler, i form av både mindre svinn, og mindre behov for "nøddinnkjøp" til fullpris.

6.2.3 Prosess

En forutsetning for at Fusa kommune skal kunne starte prosessen med å få på plass en A-plan og en mer gunstig fullmaktstruktur er at det tidlig blir avklart hva som forventes av de ulike avdelingene. Her siktes det særlig til hvem som kan være bestillere, og hvem som kan stå som prosjektledere eller faglige kontaktpersoner for de ulike anskaffelser.

Når disse personene er avklart vil det være vesentlig enklere å utvikle ut en A-plan, ettersom de samme fagpersonene vil være aktuelle på flere anskaffelser.



6.3 Kompetanse

Anskaffelsesområdet inneholder mange muligheter og utfordringer. Prosessen er kompleks, arbeidsintensiv og krever følgelig mye tid og ressurser. Tids- og ressursbruk reduseres med erfaring og kompetanse på personellet som utfører oppgavene.

Hos kommunen kan det være utfordrende å bygge opp den nødvendige kompetansen, da det sjelden er samme personer som arbeider med offentlige anskaffelser fra sak til sak, og disse da ikke møter nok tilfeller til å bygge den nødvendige erfaringen.

Det vanlige er at det samles erfaring på entreprisenanskaffelser hos de tekniske avdelinger, som da også får forespørsler om de kan bistå på kommunens andre anskaffelser. Dette gir utslag i tilfeldig kompetanseoppbygging, på bekostning av de tekniske avdelingens tid og ressurser. Dette er også tilfelle for Fusa kommune der enheten Teknisk drift i stor grad er den eneste enheten med erfaring fra offentlige anskaffelser.

Det vanlige flere steder er at kommunen omorganiserer, slik at en får en innkjøpsseksjon. Denne skal ha ressurser med kompetanse på entreprisenkjøp som understøtter teknisk avdeling. Ergo blir innkjøpskompetanse samlet på ett sted, slik at innkjøp understøtter alle avdelinger med innkjøpskompetanse, og bygger opp erfaring og rutiner om alle typer anskaffelser.

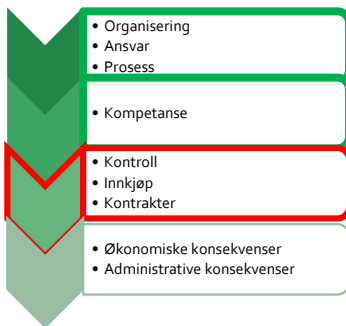
Kommunen må fortløpende vurdere om det vil lønne seg å omorganisere innkjøpsfunksjonen og utvikle intern kompetanse, eller om det er mer hensiktsmessig å benytte tredjeparter for gjennomføring av anskaffelser.

6.3.1 Forbedring av rutiner og maler

Fusa kommune har per i dag ikke et samlet system eller oppdatert malverk for offentlige anskaffelser. Uten malverk og faste rutiner går de enkelte anskaffelser svært sakte, fordi en er nødt til å opprette dokumenter på nytt, eller bearbeide gamle dokumenter som er spesifikt laget for de enkelte anskaffelser.

Dette fører i beste fall til forsinkelser og økte prosesskostnader, og i verste fall til følgefeil i dokumentasjonen.

Det er derfor sterkt anbefalt at kommunen oppretter et malverk rundt offentlige anskaffelser med tilpasning til de enkelte kontraktstyper og anbudsprosesser. Gode rutiner og maler er til stor hjelp med hensyn til varig oppbygging av kompetanse. Til dette er det selvsagt også nødvendig å nedfelle rutiner for å sikre rett bruk. Stikkordet her er kontroll.



6.4 Kontroll, innkjøp og kontrakter

Etablering av avtaler medfører flere oppgaver for kommunen. Dette innebærer blant annet oppfølging av kontrakter og leverandører.

Videre må de budsjettansvarlige informeres og innprentes viktigheten av lojalitet mot avtalene kommunen inngår. De innkjøpsansvarlige må derfor gis informasjon om hvor de skal gjøre innkjøp, hvilke vilkår og rutiner som gjelder og hva som er konsekvensene av lekkasjer fra rammeavtaler.

6.4.1 Kontroll

6.4.1.1 Internkontrollrutiner:

Med interne kontrollrutiner siktes det her til:

- Oppfølging av bestillinger – kontering og avviksmeldinger
- Oppfølging av kontrakt – avvik, misligholdsbeføyelser, oppsigelser, tiltredelse av opsjoner, midlertidige forlengelser osv.

Disse oppgavene utføres normalt av controllerfunksjonen hos økonomiavdelingen. Med fordel kan dette kombineres med et innkjøpssystem (KGV) med direkte tilknytning til økonomisystemet.

Videre må kontroll av kontrakter sikres ved at konkrete fullmakter til internkontroll gis til navngitte personer i organisasjonen, eller til kvalitetssikrende eksterne ressurser.

6.4.1.2 Kontraktstyringsløsning

Vanligvis settes det også som premiss for en god anskaffelsesrutine at kommunen benytter en løsning for kontraktstyring. Dette må være et system som kan varsle om når kontrakter



utløper og ved frister for tiltredelse av opsjoner. Systemet kan være alt fra en enkel kalender med varsling til et helhetlige dokumentstyringssystem.

6.4.2 Innkjøp

Med innkjøp siktes det her til de enkelte bestillinger/avrop på rammeavtaler. Fusa kommune må her på sikt ha avklart hvem som ha bestillingsmyndighet, se ovenfor i kapittel om ansvar.

I tillegg må de enkelte innkjøpere ha en konkret instruks og prosedyrer for sine bestillinger. Viktigst av alt for innkjøperne er at de klarer å planlegge sine innkjøp, for å dra best mulig nytte av de ulike rammeavtalene. Dette kan kun oppnås gjennom klare og presise bestillinger fra fagpersonell til bemyndigede bestillere. På sikt kan dette formaliseres gjennom et e-handelssystem.

6.4.3 Kontrakter

En klar anbefaling til Fusa kommune er at en må forbedre betingelsene i fremtidige kontrakter.

Regelverket åpner for eksempel for at kommunen kan benytte seg av opsjoner. En opsjon gir en mulighet, men er ikke en plikt, som brukes til å forlenge en kontrakt eller å få levert eller å levere visse angitte ytelser. Hvis kommunen ønsker å ha en fleksibilitet med hensyn til kontraktperiodens lengde, kan det være praktisk å benytte opsjoner.

Videre må oppsigelsesmuligheter også konkretiseres i større grad enn tidligere, og andre avtalemekanikker. Svært ofte er avtaler inngått i strid med regelverket utformet med klausuler om automatisk fornyelse og uforholdsmessig lang oppsigelsestid. Selv om avtalen er inngått i strid med regelverket er kommunen fortsatt bundet av avtalen frem til avtalens utløp.

Andre typiske kontraktsvilkår som er gunstige, men ofte utelatt er garantier, endringsklausuler, dagbøter og lignende misligholdsbeføyelser. Videre har kommunen adgang til å fastsette faktureringsrutiner, som når og hvordan de ønsker å motta faktura.



6.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Anbefalingene som er beskrevet ovenfor vil ha ulike positive konsekvenser økonomisk og administrativt. Noen vil inntre øyeblikkelig, mens andre vil komme på sikt, og under forutsetning av en god gjennomarbeidet og politisk vedtatt strategi for innkjøp.

6.5.1 Økonomiske konsekvenser

Konkrete besparelser på:

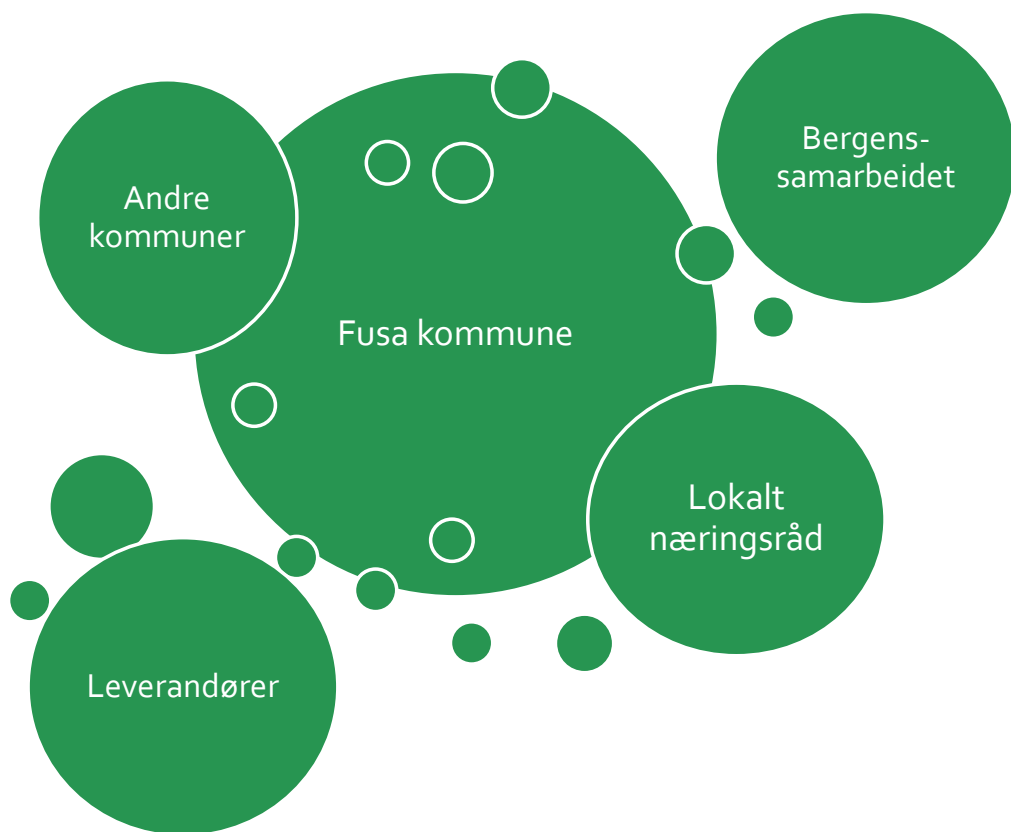
- Samlende innkjøp på rammavtaler med rabatterte priser vil gi de første store innsparingene.
- Bedre konkurranser på anskaffelser. Flere tilbydere under større press = bedre betingelser
- Prioritering av anskaffelser etter en klar anskaffelsesplan eliminerer behov for risikable og kostbare ulovlige direkteanskaffelser
- Anskaffelsesplan med prioriteringer fører også til besparelser ved at anskaffelser legges til mest mulig gunstige tidspunkt.

6.5.2 Administrative konsekvenser

Konkrete besparelser på:

- Tydeliggjøring av roller og nødvendig omorganisering leder til bedre håndtering av anskaffelser og fører til lavere prosesskostnader.
- Enklere prosesser gir lavere prosesskostnader, da erfaring og standardisering gjør at anskaffelser kan gjøres med større hastighet. Ved fornyelser av avtaler kan konkurransegrunnlag i noen grad også gjenbrukes.
- Der det er hensiktsmessig vil samlefakturaer på leverandørforhold med store antall transaksjoner redusere både fakturagebyr og prosess rundt konteringer. Forenkling og besparelser her vil kunne oppgraderes med datasystemer, f.eks. e-handel.
- Som omtalt tidligere medfører anbefalingene merkbare endringer i fullmakts- og gjennomføringsstrukturen i Fusa kommune. Organisasjonen som helhet bevisstgjøres kostnader og prosesser rundt anskaffelser, og anskaffelser gjøres etter konkrete rutiner og instruksjoner fra ledelsen.

7 Kommunen som oppdragsgiver, samarbeidspartner og ressurs



7.1 Kommunens rolle i møte med lokalt næringsliv

I forrige kapittel har en behandlet anbefalinger til kommunen, med sikte på å gi Fusa kommune besparelser økonomisk så vel som administrativt, samt å få Fusa kommune sine anskaffelser utført lovlig.

Kommunen sin rolle er også som forvalter av offentlige midler, og er en portvakt til disse for lokalt næringsliv.



I Fusa kommune er det per i dag et ønske om å bevare og bygge opp det lokale næringslivet i størst mulig grad.

Det offentlige anskaffelsesregelverket inneholder handlingsrom som tidvis brukes (u)bevisst til å favorisere lokale tilbydere. Dette er en tilnærming som ikke blir anbefalt av Odin Prosjekt, da det av hensyn til best mulig konkurranse sjelden er noe å hente på utelukkelse av konkurranse.

For både kommunen og lokalt næringsliv er det derimot store gevinster i å ha en tett leverandørdialog. Med leverandørdialog siktes det her til samlinger med det lokale næringslivet hvor de blir gitt kurs og informasjon om korrekt fremgangsmåte ved offentlige anskaffelser.

Eksempelvis kan det lokale næringslivet få konkrete anbefalinger om hvordan de kan samarbeide om å levere tilbud, og hvordan de kan unngå å bli avvist fra konkurranser på grunn av de strenge formalia-reglene i FOA. Denne kunnskapen vil ikke bare styrke det lokale næringslivet i konkurranser i Fusa, men også gi næringslivet en fordel i hele regionen.

Informasjon bør selvsagt gå begge veier, og leverandørene kan gi Fusa tilbakemeldinger på utlyste konkurranser, og hvordan disse bør spesifiseres for å være utvetydige for leverandørene.

God dialog med det lokale næringslivet en forutsetning for leverandørutvikling

Videre er god dialog med det lokale næringslivet en forutsetning for leverandørutvikling. Med leverandørutvikling menes her at offentlige anskaffelser kan benyttes til å fremme innovasjon. For Fusa kommune vil dette først og fremst innebære at en fremfor å bruke lang tid på å lage detaljerte kravspesifikasjoner, i større grad definerer et behov – og overlater løsningsforslagene til leverandørene.

Dette gir på sikt bedre løsninger, og gir leverandørene mulighet til å benytte seg av sin egen innovasjon, fremfor å bare levere ferdig definerte standardprodukter.

Et viktig middel i prosessen med å tilrettelegge for små og/eller lokale leverandører er å dele opp innkjøp i mindre kontrakter. Dette kan gjøres uten at en deler opp anskaffelsen i flere konkurranser. For eksempel har en gjort dette i konkurransen om vintervedlikehold for Fusa kommune der leverandører kan inngi priser på de enkelte roder.

7.2 Kommunens rolle i møte med andre offentlige aktører

Fusa kommune har per i dag allerede erfaring med samarbeid med andre offentlig myndigheter. Særlig gjelder dette innkjøpssamarbeidet med Bergen kommune der Fusa er inne på en rekke rammeavtaler. I tillegg har Fusa gjennomført enkelt anskaffelser sammen med nabokommuner, som for eksempel innenfor revisjonstjenester.



Fordelen ved å inngå samarbeid med nabokommuner er at en vil få større volum på innkjøpet og samlet kan oppnå bedre betingelser enn å gjennomføre alle anskaffelser på egenhånd.

På innkjøp av enkle standardvarer (kontorrekvisita, rengjøringsmidler og lignende) er det dermed klart store fordeler av å benytte slike samarbeidsavtaler.

Fusa kommune må imidlertid for hvert enkelt tilfelle ha en bevisst tilnærming til å bli med på slike samarbeidsavtaler. Avtalene er juridisk bindende, og betyr at alt spesifisert i avtalen skal bestilles gjennom aktuell leverandør. Kommunen har ikke kontraheringsplikt i en rammeavtale, men for det tilfelle at kommunen skal kjøpe inn varer/tjenester som omfattes av en rammeavtale, er forventningen at dette gjøres med lojalitet til inngått avtale. Det motsatte er kjent som avtalelekkasje.

Kommunen må derfor nøye vurdere om de juridiske konsekvensene er akseptable, før en inngår et samarbeid.

Videre må det og vurderes om tilbudte samarbeidsavtaler er i tråd med kommunens behov og interesser. Et konkurransegrunnlag blir som regel utformet i tråd med utlysende kommunes kriterier og behov. Store kommuners behov er ikke alltid i tråd med mindre kommuner, og av effektivitetshensyn kan en i større samarbeider ikke ta hensyn til alle samarbeidspartenes særskilte behov.

Problemstillingen store vs. små kommuner fører ofte til at mindre kommuner finner fordeler av å samarbeide uten storkommunene. For Fusa vil det derfor være hensiktsmessig å inngå samarbeid med nabokommuner som har tilsvarende behov, som for eksempel Kvam og Samnanger. Merk at dette nødvendigvis ikke vil gå på bekostning av lokalt næringsliv, da en har anledning til å dele opp kontrakter. Se 7.1 siste avsnitt.

Odin Prosjekt har kontakt med de fleste av disse kommunene, og formidler samarbeidsløsninger der dette er gunstig.

Merk at samarbeid ikke nødvendigvis trenger bety at kommunene kjøper varer sammen på samme kontrakter. Det er også mulig å utveksle erfaringer og dele prosesskostnader ved at en samkjører anskaffelser.

Fusa kommune bør tilstrebe et så godt samarbeidsmiljø som mulig med alle offentlige aktører, men samtidig ha et bevisst forhold til hvor det er gunstig å delta i samarbeid.



8 Oppsummert - Fremdriftsplan

Fusa kommune har per i dag store utfordringer og muligheter på området for offentlige anskaffelser

Fusa kommune har per i dag store utfordringer og muligheter på området for offentlige anskaffelser, med utnyttet potensiale for besparinger både av penger og administrative ressurser.

Besparelser forutsetter konkrete enkle grep (quickwins), så vel som administrative endringer. Med quickwins siktes det til handlinger som gir raskt merkbare besparelser.

Fusa har p.t satt i gang arbeid med å få på plass lovlige avtaler. Konkurransen om vintervedlikehold har blitt kunngjort og rammeavtale på tekniske rådgivningstjenester er under arbeid.

Utover høsten 2014 bør det dessuten iverksettes arbeid med utnevning av ansvarlige for anskaffelser, og lages en prioritert A-plan.

På lengre sikt (2015) vil en gjøre besparelser og øke grad av kontroll og lovlighet ved gjennomgang av fullmaktstruktur og bestillings-/faktureringsrutiner.



9 Offentlighet

Dokumentet regnes som offentlig etter Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i offentlig verksemd (offentleglova). Da kapittel 4.2 om kontraktsanalyse inneholdt leverandørers enhetspriser har dette kapittelet blitt unntatt offentlighet.



10 Kilder og linker

Fornyings- administrasjons- og kirke departementet (FAD) sine sider:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/tema/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser.html?id=592102>

Regelverk:

<http://www.lovdatabasen.no/for/sf/fa/fa-20060407-0402.html>

Kunngjøringer:

www.doffin.no

DIFI (Direktoratet for Forvaltning og IT) sine sider:

www.difi.no

www.anskaffelser.no

Klageorganet for offentlige anskaffelser (KOFA) sine sider:

www.kofa.no

Forsideillustrasjon: Maze Puzzle (Blender) av FutUndBeidl – Creative Commons BY 2.0

<http://creativecommons.org/licenses/by/2.0/>
