

Anskaffelsesstrategi 2017-2019. Sammendrag.

Dette dokumentet er ment som et kortfattet sammendrag av Kristiansund kommunes anskaffelsesstrategi.

Visjon:

«Kristiansund kommune skal være landets beste til å nå strategiske virksomhetsmål gjennom sine anskaffelser.»

Strategiske mål:

- Økonomisk effektivitet (internt mål)
- Kompetanseløft (internt mål)
- Bærekraftig utvikling (eksternt mål)
- Lokal leverandørutvikling (eksternt mål)

Formål med strategien:

Kristiansund kommune ønsker med sin anskaffelsesstrategi å fastsette overordnede prioriteringer for kommunens anskaffelser, og organiseringen av arbeidet med innkjøp i kommunen som helhet. Anskaffelsesstrategien legger derfor tydelige føringer overfor alle kommunens enheter om hvordan de skal innrette sitt arbeid med anskaffelser. Formålet er å sikre at kommunen etterlever regelverket om offentlige anskaffelser, samtidig som at kommunen når strategiske mål.

Hovedgrep i strategien:

Den røde tråden gjennom denne anskaffelsesstrategien dreier seg om å bruke offentlige anskaffelser som et strategisk verktøy for måloppnåelse. Dette kan være interne så vel som eksternt rettede mål.

Kommunens plan for prioritering og gjennomføring av anskaffelser blir med dette mer strategisk, med større ledelsesfokus og med en tydeligere plan for å sikre måloppnåelse. Gjennom bedre og mer informert bruk av offentlige anskaffelser som virkemiddel for måloppnåelse, er det et stort potensial for at organisasjonen enklere når sine mål for organisasjon- og samfunnsutvikling.

Status anskaffelser per dags dato:

Viktigste forbedringsområder:

- Uheldig organisering
- Manglende kompetanse om offentlige anskaffelser i enhetene
- Manglende dimensjonering og myndiggjøring av Innkjøpstjenesten for å sikre kompetanse i hele organisasjonen
- Manglende lederfokus
- Brudd på regelverket
- Ikke oppfylt forrige anskaffelsesstrategi. Strategien er ikke operasjonalisert og konkretisert godt nok.
- Ikke fokus på anskaffelser som strategisk verktøy for måloppnåelse

Tiltak for å sikre måloppnåelse:

Økonomisk effektivitet:

- Systematisk oppfølging av enkeltenheter på sentrale målingsvariabler



- Ta i bruk verktøy for å måle avtalelojalitet
- Sanksjonsmuligheter ved ulovlige direkteanskaffelser
- Bedre kommunikasjon fra Innkjøpstjenesten om avtaler og betingelser
- Systematisert avtaleoppfølging
- Måling av gevinster knyttet til potensielle avtaler og inngåtte avtaler
- Flere ressurser knyttet til å utarbeide rammeavtaler

Kompetanseløft:

- Redusere antall bestillere i organisasjonen vesentlig
- Tiltak for å sikre at Innkjøpstjenesten har oversikt over alle anskaffelser i kommunen over regelverksgrensen på 100 000 på et tidligst mulig tidspunkt
- Innkjøpstjenesten skal tilby differensierte og målrettede kompetansehevingstiltak rettet mot ulike roller og områder
- Alle større anskaffelser skal skje med bruk av elektroniske verktøy for konkurransegjennomføring
- Alle som regelmessig leder større anskaffelsesprosesser skal være sertifiserte innkjøpere eller inneha tilsvarende kompetanse innen offentlige anskaffelser

Bærekraftig utvikling:

- Etter føringene i nytt regelverk skal det utarbeides en miljøplan for anskaffelser. Denne skal vise hvordan man oppnår sentrale miljø- og klimamål gjennom innkjøp
- I alle anskaffelser skal det benyttes krav eller kriterier som bidrar til at miljøbelastningen reduseres. Der det er relevant skal miljøkrav prioriteres. Der markedet ikke er modent skal det ikke stilles ekskluderende krav, men gode løsninger for klima- og miljø vektlegges med minimum 20 % i evalueringen av beste anbud.
- Åpne spesifikasjoner skal brukes i størst mulig grad for å stimulere til konkurranse og innovasjon blant leverandørene
- Arbeidet med anskaffelser skal integreres med klimaregnskapet

Lokal leverandørutvikling:

- Dele opp store anskaffelser der det er mulig, og gjennomføre flere anskaffelser der omfanget ikke er for stort for små og nyoppstartede bedrifter
- Ha bedre markedsdialog i forkant av anskaffelsesprosesser
- Finne og utvikle arenaer for å møte næringslivet
- Bidra til å øke lokale leverandørers kunnskap om offentlige anskaffelser og de krav og forventninger kommunen stiller av en leverandør
- Bli et aktivt medlem i Leverandørutviklingsprogrammet i regi av NHO, LO og KS.

Disse tiltakene er videre utdypet og prioritert etter viktighet i en tiltaksplan.





Kristiansund kommune

I medvind uansett vær

Anskaffelsesstrategi 2017-2019



Innhold

| | |
|--|-----------|
| 1. Innledning | 5 |
| 1.1 Formål og virkeområde | 5 |
| 1.2 Viktighet | 5 |
| 1.3 Behov for en tydelig og spisset strategi | 6 |
| 1.4 Innkjøp som fagområde | 6 |
| 1.5 Viktigste mål for ny anskaffelsesstrategi..... | 7 |
| 2. Nåsituasjon..... | 8 |
| 2.1 Organisering | 8 |
| 2.2 Økonomi..... | 10 |
| 2.3 Digitalisering..... | 11 |
| 2.4 Kompetanse..... | 12 |
| 2.5 Forvaltningsrevisjonen sin analyse av innkjøp i Kristiansund kommune..... | 13 |
| 2.6 Resultater fra forrige strategi..... | 13 |
| 3. Ønsket utvikling..... | 16 |
| 3.1 Hovedgrep: Anskaffelser som strategisk virkemiddel..... | 16 |
| Eksternt fokus: Hvilke mål for samfunnsutvikling kan nås gjennom anskaffelser? | 17 |
| 3.2 Visjon | 18 |
| 3.3 Hovedmål | 19 |
| 3.4 Strategiske mål | 19 |
| 3.5 Strategisk mål 1 – Økonomisk effektivitet | 20 |
| 3.5.1 Om strategisk mål 1..... | 20 |
| 3.5.2 Ønsket utvikling for måloppnåelse – økonomisk effektivitet | 20 |
| 3.6 Strategisk mål 2 - kompetanseløft | 20 |
| 3.6.1 Om strategisk mål 2..... | 21 |
| 3.6.2 Ønsket utvikling for måloppnåelse - kompetanseløft..... | 21 |
| 3.7 Strategisk mål 3 – bærekraftig utvikling..... | 21 |
| 3.7.1 Om strategisk mål 3..... | 21 |
| 3.7.2 Ønsket utvikling for måloppnåelse – bærekraftig utvikling | 22 |
| 3.8 Strategisk mål 4 – lokal leverandørutvikling | 22 |
| 3.8.1 Om strategisk mål 4..... | 22 |
| 3.8.2 Ønsket utvikling for måloppnåelse – lokal leverandørutvikling..... | 22 |
| 4. Tiltaksplan | 24 |
| TILTAKSLISTE..... | 25 |



1. Innledning

1.1 Formål og virkeområde

Kristiansund kommune ønsker med sin anskaffelsesstrategi å fastsette overordnede prioriteringer for kommunens anskaffelser, og organiseringen av arbeidet med innkjøp i kommunen som helhet. Anskaffelsesstrategien legger derfor tydelige føringer overfor alle kommunens enheter om hvordan de skal innrette sitt arbeid med anskaffelser. Formålet er å sikre at kommunen etterlever regelverket om offentlige anskaffelser, samtidig som at kommunen når strategiske mål.

Dette dokumentet erstatter dermed forrige anskaffelsesstrategi som ble vedtatt i bystyret 27.03.2012, gjeldende for perioden 2012-2015.

Nåværende strategi vil gjelde i to år fra vedtaksdato. Det er ønskelig med revidering allerede etter to år fordi nye og omfattende endringer i regelverket for offentlige anskaffelser snart vil tre i kraft. For å sikre at strategien er godt tilpasset de nye føringene er det ønskelig med en revisjon etter at man har gjort seg noen erfaringer med de nye reglene.

1.2 Viktighet

Anskaffelser er viktig for kommunen av en rekke ulike grunner:

Tjenesteproduksjon

For det første er gode innkjøp avgjørende for god tjenesteproduksjon. Totalentreprise på et nytt bygg, matvarer til barnehager og omsorgstjenester, tilkallingsvikarer til omsorgssektoren, læremidler til skoleelever og innkjøp av renovasjonsbiler er bare noen eksempler på anskaffelser der kvaliteten på tjenesten/produktet avhenger av hvor god anskaffelsesprosessen er.

Økonomi

Videre står anskaffelser for om lag en tredjedel av kommunens samlede utgifter. Gode anskaffelsesprosesser, med tilstrekkelig konkurranse og gjennomtenkte anbudsprosesser kan potensielt spare kommunen for unødvendige utgifter. Menon (2012) har anslått at det offentlige kan spare minimum 10-15% på profesjonelle anbudsprosesser. Dette stemmer godt med beregninger og erfaringer gjort av innkjøpstjenesten der man i snitt regner med en besparelse på 20% på hver nye inngåtte rammeavtale. På den andre siden kan manglende etterlevelse av regelverket gjøre kommunen erstatningspliktig.

Samfunnsutvikling

Gjennom bevisste anskaffelsesprosesser og klare styringsmål kan kommunen bruke sin markedsrett til å nå egne mål for samfunnsutvikling. Kommunen er en stor og viktig oppdragsgiver overfor lokalt næringsliv, og som deltaker i NII er man en betydelig aktør regionalt og nasjonalt. Gjennom å stille krav som sørger for at leverandørene må strekke seg litt lenger for å levere til kommunen kan man være en pådriver for innovasjon og næringsutvikling, om det gjøres på riktig måte.

Menon 2012: «Verdien av styrket kompetanse i offentlige innkjøpsprosesser». Av Sveinung Fjose, Torstein Fjeldet Lunde og Christian Mellbye http://akademikerne.no/filestore/File_library/Akademikerne_mener/Rapporter/Menon-offentligeinnkjop.pdf



Omdømme

Avslutningsvis er anskaffelser viktig for kommunens omdømme. Det offentlige forvalter fellesskapets midler, og det er derfor avgjørende at kommunen i alle sammenhenger opptrer etisk og med integritet, åpenhet og ærlighet. Å følge regelverket for offentlige anskaffelser er en selvfølge, i alle ledd i kommunen. Forvaltningsrevisjonens rapport fra 2015 og tilhørende anbefalinger må derfor tas på høyeste alvor og dets anbefalinger må etterleves.

1.3 Behov for en tydelig og spisset strategi

Det overordnede formålet med en strategi er å stake ut en kurs. Følgelig handler en strategi om å velge – og velge bort. Selv om det kan være fristende, kan man ikke velge å prioritere å jobbe med alt samtidig. Da vil det være svært vanskelig å vite hvordan man skal prioritere arbeidet, hvilke mål som er viktigst og evaluere hvorvidt strategien har vært vellykket i etterkant.

Forrige anskaffelsesstrategi var omfattende, i den forstand at den pekte på en rekke utviklingsmål innenfor mange ulike kategorier. Samtidig var den uklar på hvilke tiltak som skulle til for å oppnå målene. Det er viktig at denne strategien har et smalere fokus og er tydelig på tiltak. Det vil gjøre den mer operasjonell og bedre egnet til bruk i det daglige som styringsverktøy. Dessuten vil det være enklere å følge opp hvorvidt man når målene som blir satt – en viktig del av enhver strategi og en lærende organisasjon.

1.4 Innkjøp som fagområde

Menon (2012) beskriver i sin rapport «Verdien av styrket kompetanse i offentlige innkjøpsprosesser» følgende om innkjøp som fagområde:

«Innkjøpsfunksjonen krever i dag mer kompetanse enn tidligere. Det offentlige kjøper i dag mer spesialiserte varer og tjenester enn det de gjorde før. Varene som kjøpes inn blir i økende grad produsert i andre land. Sist men ikke minst har strengere og mer detaljert offentlig regulering av innkjøp bidratt til å øke behovet for juridisk kompetanse. Det trengs i økende grad høyt spesialisert kompetanse for å gjøre gode innkjøp.

Ettersom omfanget av offentlige innkjøp har økt de siste årene, har også fokuset på å effektivisere og få mest mulig ut av pengene som brukes på offentlige anskaffelser, økt. Dette fokuset på å profesjonalisere offentlige anskaffelser har økt kraftig siden årtusenskiftet, ikke bare her i Norge, men også internasjonalt. I en ny evaluering av regelverket for offentlige anskaffelser som Europakommisjonen har utarbeidet, vises det til at EU har spart nærmere 20 milliarder euro på å ta i bruk regelverk for offentlige anskaffelser de siste årene.

I stortingsmelding 36 «Det gode innkjøp» fra 2009, pekes det på tre områder hvor det finnes store forbedringspotensialer. Disse er organisering, lederforankring og kompetanse»



Nylig ble Statens Innkjøpscenter etablert, med formål om å inngå rammeavtaler for statlige departement. Et eget anskaffelsesakademi som skal øke kompetansen og ansienniteten til offentlige innkjøp som fag er i ferd med å etableres. På sikt ønsker man å etablere et eget utdanningsløp i Norge innenfor anskaffelser, slik det finnes allerede i enkelte andre land. Verdien av å styrke kompetansen på innkjøp, i lys av mulighetene for effektivisering og næringsutvikling som Menon påpeker, virker å være erkjent i det offentlige.

1.5 Viktigste mål for ny anskaffelsesstrategi

Den røde tråden gjennom denne anskaffelsesstrategien dreier seg om å bruke offentlige anskaffelser som et strategisk verktøy for måloppnåelse. Dette kan være interne så vel som eksternt rettede mål. Disse er listet opp under «strategiske mål» i kapittel 3.

Kommunens plan for prioritering og gjennomføring av anskaffelser blir med dette mer strategisk, med større ledelsesfokus og med en tydeligere plan for å sikre måloppnåelse. Gjennom bedre og mer informert bruk av offentlige anskaffelser som virkemiddel for måloppnåelse, er det et stort potensial for at organisasjonen enklere når sine mål for organisasjon- og samfunnsutvikling.

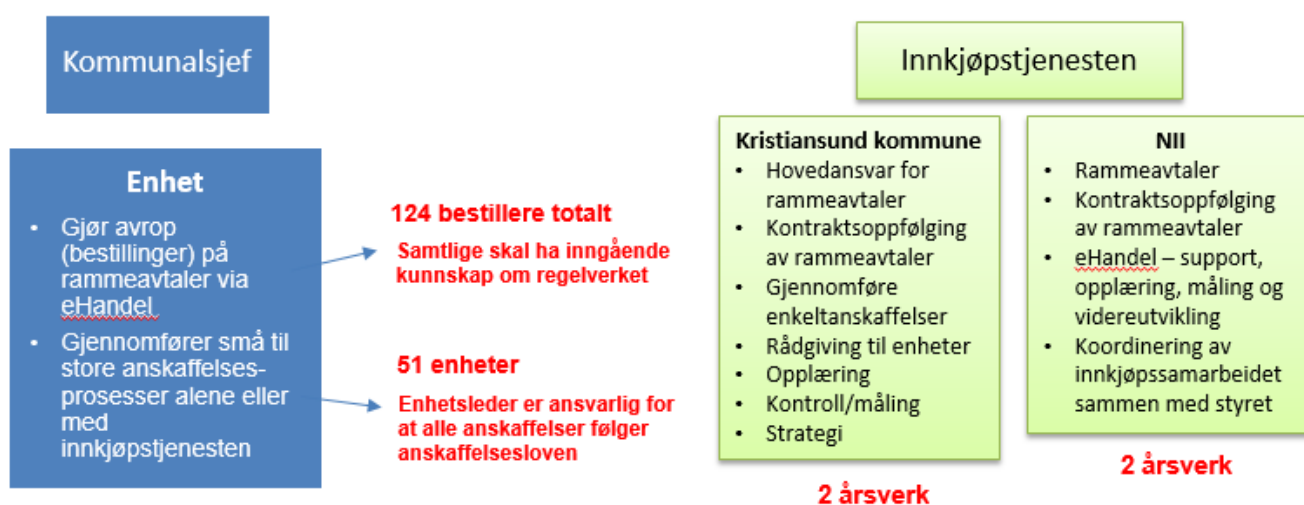


2. Nåsituasjon

I arbeidet med strategien er det foretatt en kartlegging av kommunen når det gjelder organisering, kompetanse, økonomi og anskaffelsesfaglige nøkkeltall. Sammen med den omfattende forvaltningsrevisjonsrapporten gir dette et godt bilde på status på området per dags dato.

Disse vurderingene blir gjennomgått i dette kapitlet. Tiltak for å imøtekomme utfordringene som presenteres ved dagens situasjon gjennomgås nærmere i eget kapittel.

2.1 Organisering



Kommunen har en desentralisert modell for anskaffelser.

Det administrative innkjøpsansvaret følger budsjettmyndigheten i kommunen. Enhetsleder har ansvar for at den enkelte enhet utfører sine anskaffelser i henhold til regelverket og rutiner, og rapporterer på budsjett direkte til kommunalsjef. Ved en slik organisering må innkjøp ved hver enhet ses isolert, og ikke som kommunen under ett. Det er da viktig at alle som er bemyndiget har oppdatert kunnskap om regelverket for offentlige anskaffelser. Med tanke på det store antall enheter i kommunen i dag, er det mange ansatte som skal ha kompetanse på et krevende og omfattende regelverk. Forvaltningsrevisjonen avdekket mangler på dette området.

Det er per i dag ikke etablert noen kontrollfunksjon, ut over det som følger av de ordinære lederstrukturene. Mye ansvar faller dermed på enhetsleder, og videre på kommunalsjef, i oppfølgingen av anskaffelser. Disse har dermed hovedansvar for at anskaffelsesprosesser gjennomføres på en faglig god måte for å sikre effektivitet, oppnåelse av virksomhetsmål og ikke minst at lovverket følges.

I tillegg til å lede små og store anskaffelsesprosesser alene eller sammen med innkjøpstjenesten ved ledig kapasitet, har enhetene flere bestillere som gjør avrop på rammeavtaler og handler varer og tjenester som ikke er på rammeavtale. Disse skal mestre kommunens system for elektronisk handel, og bestillerne har attestasjonsmyndighet da attestasjon gjøres samtidig med bestilling i ehandel-



systemet. De skal også være godt kjent med sortiment og betingelser i kommunens rammeavtaler, og som første ledd i kontakt med leverandør skal de være i stand til å bidra med kvalitetskontroll av leverandørens oppfyllelse av avtalen.

Innkjøpstjenesten har avdekket at omfanget av kjøp utenfor avtale, såkalt ulovlige direkteanskaffelser, er til dels stort.

Innkjøpstjenesten

Innkjøpstjenesten er en egen faggruppe under Økonomiseksjonen, som for Kristiansund kommune består av Innkjøpssjef og innkjøpsrådgiver.

Innkjøpstjenesten har et stort ansvarsområde innad i kommunen. Oppgavene inkluderer hovedansvar for inngåelse og oppfølging av kommunens rammeavtaler, bistand eller hovedansvar for gjennomføring av enkeltanskaffelser, opplæring og rådgivning til enkeltpersoner og enheter, kontroll og måling, strategi og utviklingsarbeid. I tillegg jobber Innkjøpstjenesten med utvikling og support for eHandel, koordinering og inngåelse/oppfølging av rammeavtaler for NII.

Nåværende dimensjonering av Innkjøpstjenesten, kombinert med en desentralisert struktur, gjør det svært vanskelig for Innkjøpstjenesten å følge opp alle enhetene i tilstrekkelig grad – noe forvaltningsrevisjonsrapporten fremhever. Det er primært reforhandling av allerede eksisterende avtaleportefølje og bistand ifm enkeltanskaffelser som har vært prioritert. Lite eller ingen tid har gått med til å utvide avtaleporteføljen og til å arbeide målrettet med utviklingsarbeid slik som måling og oppfølging, kurs og opplæring, strukturert kontraktsoppfølging, leverandørutvikling og innovative anskaffelser. Innkjøpstjenesten er i all hovedsak en utøvende støttefunksjon, og har vært lite involvert i planlegging av anskaffelser for enkeltenheter, oppfølging av enheter og strategi på ledernivå. Alt ansvar har tilfalt enhetsleder. Innkjøpstjenestens potensiale som overordnet koordinator av anskaffelsesarbeidet og pådriver for realisering av anskaffelsesstrategien har vært lite utnyttet.

Innkjøpssamarbeidet NII

Kristiansund kommune har vært en del av Nordmøre Interkommunale Innkjøpssamarbeid siden oppstarten i 2002. NII består av 12 deltakerkommuner: Averøy, Aure, Eide, Fræna, Gjemnes, Halså, Rindal, Smøla, Sunndal, Surnadal og Tingvoll. Dette er formalisert med et felles styre etter Kommunelovens §27.

Samarbeidskommunene finansierer årlig to stillinger, som er lokalisert sammen med Innkjøpstjenesten i Kristiansund kommune. Disse jobber for alle kommunene i innkjøpssamarbeidet og arbeider med inngåelse og oppfølging av felles rammeavtaler, kontraktsoppfølging, kursing og eHandel – opplæring, support og videreutvikling. Kristiansund kommune og NII drar fordel av synergiene av å ha et samlet fagmiljø for innkjøp på Nordmøre, men totalt er det kun 2 årsverk satt av til hver av delene.

Denne strategien vil ikke ta stilling til Kristiansund sin rolle i NII, men konstaterer at Innkjøpssamarbeidet først og fremst bidrar til bedre betingelser for de mindre kommunene, da det er disse som relativt sett får størst nytte av stordriftsfordelene. Kristiansund har med sitt ene av totalt tolv styremedlemmer formelt sett vesentlig mindre påvirkningskraft i styrets prioriteringer enn størrelsen skulle tilsi. Den største påvirkningen utøves mer uformelt ved å ha et samlet innkjøpsmiljø lokalisert på Rådhuset i Kristiansund.



Konklusjon, organisering:

Dagens organisering vurderes som ikke optimal. Dette skyldes i hovedsak en desentralisert struktur, der innkjøpstjenesten ikke er dimensjonert for å ivareta ansvarsområdene innenfor et slikt regime.

2.2 Økonomi

Kommunen kjøpte i 2015 varer og tjenester for drift og investering på om lag 750 millioner. Dette tilsvarer omtrent en tredjedel av kommunens samlede utgifter.

Større enkeltanskaffelser

Større enkeltanskaffelser over terskelverdi dreier seg i all hovedsak om investeringsprosjekter. De største enhetene i så måte er Eiendomsdrift og Kommunalteknikk.

Disse gjennomfører mange anskaffelser i løpet av et år, og bør ha inngående kunnskap i regelverket om offentlige anskaffelser og ledelse av anskaffelsesprosesser. Innkjøpstjenesten gir veiledning og bidrar med prosessledelse for anskaffelsen på noen få av disse prosjektene.

Bygg- og anleggsprosjekter har noen særregler når det gjelder lov om offentlige anskaffelser, og skiller seg litt fra andre anskaffelser når det gjelder kontraktstandarder og prosess. Innkjøpstjenesten besitter i begrenset grad denne kompetansen i dag, og de fleste anskaffelser ledes derfor av disse enhetene selv.

Disse enhetene har i dag ikke tilstrekkelig kapasitet til å gjennomføre alle anskaffelsesprosessene selv. Det er derfor laget egne rammeavtaler med ulike konsulentselskaper som bistår til å lage anbudsdokumenter og lyse ut konkurranser. Disse er tenkt til å bistå med relevant kompetanse innen sine fagområder ved behov, særlig ved totalentrepriser. Det er utstrakt bruk av disse konsulenttjenestene i dag, og mange brukes regelmessig som rene prosessledere. Det er beregnet et betydelig innsparingspotensial ved å lede flere anskaffelsesprosesser selv.

Rammeavtaler

Kommunen ved Innkjøpstjenesten administrerer per 20.11.2016 en avtaleportefølje på 22 rammeavtaler. I tillegg er Kristiansund med på samtlige avtaler inngått av innkjøpssamarbeidet NII, totalt 19 stk. Rammeavtaler omfatter både varer og tjenester, men hovedvekten ligger på varer.

Avtalene har stort sett en varighet på 2 år, med mulighet for forlengelse i ytterligere to år. Opsjonen på forlengelse blir stort sett alltid utløst, slik at total varighet blir 4 år.

Avtalene er i hovedsak inngått på fagområder der det finnes stort potensiale for innsparing, og begrenser seg til den mengden Innkjøpstjenesten har ressurser til å forvalte.

Det er gjennom samtaler med enkeltenhetene IKT, Kommunalteknikk og Eiendomsdrift kartlagt et ønske om 45 nye rammeavtaler, hvorav 11 er prioritert som spesielt viktige for drift/tjenesteproduksjon eller med stort økonomisk gevinstpotensial.



Avtalelojalitet

Avtalelojalitet er et begrep som kommer til uttrykk i forbindelse med rammeavtaler. Det dreier seg om hvorvidt kommunen gjør sine innkjøp hos den leverandøren man har inngått avtale med. I utgangspunktet forplikter kommunen seg i kontrakten til eksklusivitet og 100% avtalelojalitet. Å handle utenom avtale er kontraktsbrudd. Likevel vil det finnes tilfeller der det er nødvendig og lovlig å gå til andre leverandører. Dermed vil det reelle tallet aldri være 100%, men det skal være tett oppunder.

Undersøkelser og stikkprøver gjennomført av Innkjøpstjenesten i perioden 01.09.2015-01.07.2016 viser en varierende avtalelojalitet. Innen visse avtaleområder er den tilfredsstillende, men innenfor flere avtaleområder er den dårlig eller svært dårlig. I tillegg til det juridiske har dette økonomiske konsekvenser, da eksisterende rammeavtaler i snitt er 20% rimeligere å gjøre avrop fra enn å handle utenom.

Konklusjon, økonomi:

Det er et stort potensial for å inngå nye rammeavtaler som kan gi driftsmessige besparelser. Videre er det mulig å spare utgifter knyttet til enkeltanskaffelser. Dette gjelder særlig ved å gjennomføre prosessledelse ved større enkeltanskaffelser selv, fremfor å sette dette ut til eksterne konsulenter. Avtalelojaliteten til inngåtte rammeavtaler er for lav, og kommunen handler derfor dyrere enn man kunne gjort om man utelukkende hadde handlet til avtalte priser hos leverandører med lovlig inngått kontrakt.

2.3 Digitalisering

I nytt regelverk om offentlige anskaffelser blir det offentlige pålagt å gjennomføre alle ledd i anskaffelsesprosessen digitalt. For kommuner vil dette kravet være gjeldende fra juni 2018. Kristiansund kommune har allerede anskaffet et elektronisk program for konkurransegjennomføring, og har gjennom 2016 opparbeidet seg erfaringer med dette systemet. Verktøyet vil rulles ut i andre enheter fortløpende. Verktøyet vil bidra til å sikre enkel arkivering av relevant informasjon, kutte store mengder papir, og effektivisere innkjøpsprosessen i de fleste ledd.

Kommunen var tidlig ute med å ta i bruk løsninger for elektronisk handel. Per dags dato er det lagt til rette for å gjøre dette ved hjelp av kommunens økonomisystem Visma. Dette omfatter i hovedsak bestillinger og avrop på kommunens rammeavtaler. Bruken av ehandel blant kommunens bestillere er varierende, men økende. E-handel kan være et kraftfullt verktøy for å øke avtalelojalitet og sikre riktige bestillinger.

Innkjøp er et eget fagområde på kommunens intranettsider, og kommunens kvalitetssystem. Rutiner, maler og veiledninger er utarbeidet i skriftlig format. Det er ikke utarbeidet guider og veiledninger i videoformat.

Gjennom innkjøpsamarbeidet NII er det nylig utviklet en egen nettside, www.nii.as. Denne nettsiden er tiltenkt å være et brukervennlig verktøy for alle som skal gjøre avrop på rammeavtaler eller trenger informasjon om nåværende avtaler. I tillegg skal den gi kommunene i samarbeidet mulighet til å henvende seg direkte til leverandørmarkedet. Hver kommune har sitt eget område på nettsiden, som kan fylles med ulik info.



Konklusjon, digitalisering:

Kristiansund er relativt langt fremme når det gjelder digitalisering av anskaffelsesområdet. Man har tatt i bruk gode løsninger som kan gi effektiviseringsgevinster, og bedre kommunikasjon internt og mot markedet. Det er likevel et stort uforløst potensial, særlig knyttet til økt bruk av e-handel for å gjøre avrop til riktige leverandører til gode avtalebetingelser.

2.4 Kompetanse

I tråd med utviklingen av et nasjonalt og felles europeisk regelverk for offentlige anskaffelser, har anskaffelser blitt et stadig mer komplekst fagområde. Å lede en anskaffelsesprosess på en god måte fordrer innsikt i jus, prosjektledelse, forhandlinger, bransjekunnskap så vel som oversikt over kommunens egen drift og målsetninger for anskaffelsen.

I senere tid har det også blitt et stadig større offentlig fokus på innkjøp. Dette fordi flere rapporter har avdekket at det er et betydelig potensial for innsparing og effektivisering av offentlig sektor gjennom gode anbudsprosesser (Manon, 2012), men også potensiale for leverandørutvikling og innovasjon har vært fremhevet.

En anskaffelsesprosess av en viss størrelse er ikke noe man gjennomfører alene, men derimot i samarbeid med andre enheter og fagområder, og gjerne etter rådføring fra eksterne ressurser og markedet.

Hovedansvarlig for en anskaffelsesprosess fungerer dermed som en prosessleder, som støtter seg på kunnskapen fra de ulike fagdisiplinene. Å ha god kunnskap om prosessledelse innen offentlige anskaffelser krever en del erfaring, men når erfaringen er opparbeidet kan en dyktig prosessleder lede de fleste anskaffelsesprosesser nærmest uavhengig av fagområde. Dette reflekteres i den svært varierte avtaleporteføljen på rammeavtaler, som Innkjøpstjenesten har hatt prosessansvar for.

De ansatte ved Innkjøpstjenesten har eller er i ferd med å gjennomføre sertifiseringskurs innen offentlige anskaffelser, eller tilsvarende studier. I tillegg deltar man ved jevne mellomrom på kurs for å oppdatere fagkompetansen. Fagkompetansen ved Innkjøpstjenesten regnes som god. Innkjøpstjenesten får ved behov juridisk bistand fra kommuneadvokaten.

Fagkompetansen knyttet til anskaffelsesprosesser er varierende ute i enhetene. Enkeltpersoner som har gjennomført mange anskaffelser har erfaringsbasert kunnskap og har i varierende grad vært på kurs. Alle nye ledere skal gjennomgå obligatorisk opplæring innen lovverket, og det er utarbeidet en innkjøpshåndbok som gir informasjon om gjennomføring av anskaffelser, maler, prosedyrer, protokoller og lignende. I tillegg gjennomfører Innkjøpstjenesten enkelte kurs på uregelmessig basis etter når man har ledig kapasitet. Det har ikke eksistert noen felles plan for kompetanseheving innen offentlige anskaffelser, eller vært stilt krav til minimumskompetanse eller sertifisering for å lede anskaffelsesprosesser.

Et av forvaltningsrevisjonens funn er at flere enhetsledere og ledere av anskaffelsesprosesser ute i enhetene har for liten kompetanse innen gjennomføringen av offentlige anskaffelser i sin helhet. Dette viser at nåværende tiltak for å sikre nødvendig kompetanse er utilstrekkelige. Samlet sett er kompetansen om offentlige anskaffelser i organisasjonen for lav.



Konklusjon, kompetanse:

Kompetansen knyttet til offentlige anskaffelser vurderes til å være ikke tilstrekkelig for kommunen som helhet. Dette fordi dagens struktur krever at til dels kompleks innkjøpskompetanse skal opparbeides i mange ledd og blant mange ansatte. Enkelte ansatte gjennomfører ikke anskaffelser regelmessig nok, eller har tilstrekkelig kunnskap til å sikre at kravene i regelverket blir ivaretatt og at potensielle gevinster blir hentet ut.

2.5 Forvaltningsrevisjonen sin analyse av innkjøp i Kristiansund kommune

Det ble i 2015 gjennomført en forvaltningsrevisjon av innkjøp i Kristiansund kommune. Dette resulterte i en rapport som inneholdt en grundig beskrivelse av de viktigste utfordringene knyttet til anskaffelser i kommunen, og noen klare anbefalinger. De viktigste funnene var:

- Det forekommer brudd på regelverket for offentlige anskaffelser
- Interne retningslinjer for anskaffelser under 100 000 blir ikke fulgt i nødvendig grad
- Enheter som gjennomfører anskaffelser mellom 100 000 og 500 000 uten assistanse fra Innkjøpstjenesten følger regelverket i begrenset grad
- Manglende journalføring av anskaffelsesprosessen for enheter som gjennomfører anskaffelser på egenhånd
- Offentlige anskaffelser oppleves å være omfattende og utfordrende å få god nok kunnskap om og oversikt over

På bakgrunn av funnene kom forvaltningsrevisjonen med noen klare anbefalinger.

Det mest gjennomgripende tiltaket er å endre organiseringen av innkjøp i kommunen, slik at man får utnyttet Innkjøpstjenestens fagkompetanse i større grad. Anbefalingene er å gå vekk fra en svært desentralisert struktur der hver enkelt enhet gjennomfører anskaffelser på egenhånd, til å legge mer ansvar og makt hos Innkjøpstjenesten. Dette fordrer at innkjøpstjenesten blir dimensjonert tilstrekkelig slik at man har kapasitet til å gjennomføre ønskede arbeidsoppgaver.

2.6 Resultater fra forrige strategi

Kristiansund kommunes anskaffelsesstrategi 2012-2015 fastsatte 6 mål for ønsket utvikling frem mot 2015. De fleste av disse er effektmål, og dermed vanskelig å måle. Det vil likevel bli diskutert rundt måloppnåelse på hver enkelt av punktene nedenfor.

Punkt 1: Kristiansund kommunes arbeid med offentlige anskaffelser skal være kjennetegnet av profesjonelle holdninger, høy kompetanse og fokus på etikk og miljø.

Det arbeides til dels tverrfaglig i anskaffelsesprosesser som krever dette. Prosessleder står for nedsettelse av brukerutvalg/arbeidsgruppe, og det er opp til denne å bestemme organiseringen av anskaffelsesprosessen. Det er ikke utarbeidet spesifikke retningslinjer eller overordnede føringer for hvilke krav kommunen skal sette til sine leverandører, foruten krav om at alle leverandører skal



signere på «ILO-konvensjon 94» mot sosial dumping (vedtatt av Bystyret i 2005). Videre har man ingen overordnede mål for hvordan man skal vise samfunnsansvar gjennom offentlige anskaffelser. Således er det ingen særlige føringer eller planverk som ligger til grunn for Innkjøpstjenestens eller andre enheters vektlegging av etikk og miljø i offentlige kontrakter enn gjeldende lovverk. Hvorvidt man «fokuserer på etikk og miljø» er derfor overlatt til den enkelte som anskaffer, og det finnes ingen veiledning eller retningslinjer for hvordan dette arbeidet skal gjøres.

For øvrig bruker man standardiserte kontraktsmaler i alle større anskaffelsesprosesser. Disse ivaretar det kontraktsrettslige på en god måte.

Forvaltningsrevisjonen fastslår at kompetansen om offentlige anskaffelser i Innkjøpstjenesten er god, men at den er dårlig i organisasjonen som helhet.

Konklusjon: Ikke oppfylt i tråd med ønsket utvikling.

Punkt 2: Gjennom målrettet satsning skal Kristiansund kommune være aktive bruker av e-handelsløsninger og elektronisk samhandling, og kommunen skal være en pådriver ovenfor de øvrige deltakerkommunene i Nordmøre interkommunale innkjøpssamarbeid (NII), i forhold til å ta i bruk elektroniske løsninger.

Kristiansund kommune har tatt i bruk eHandel i samtlige rammeavtaler som er inngått i perioden. Det er ikke utarbeidet noen særskilte mål av kommunen for ønsket utvikling og fremdrift. Dette arbeidet er stort sett overlatt til rådgiver for eHandel, som jobber på vegne av hele NII. Bruken av e-handel blir målt kontinuerlig, og det har vært en stadig økende bruk gjennom perioden. Økningen er likevel moderat, og andel kjøp av forbruksvarer og tjenester utgjør pr november 2016 om lag 5% av totale kjøp.

Innkjøpstjenesten har videre gått til innkjøp av et elektronisk verktøy for konkurransegjennomføring. Dette vil integreres med sak- og arkivsystemet, slik at anskaffelsesarbeidet kan gjennomføres helt papirløst.

Konklusjon: Stort sett oppfylt

Punkt 3: Ved samhandling, effektiv organisering og videreutvikling av innkjøpsverktøy, skal innkjøpsfaget ha sterk forankring i Kristiansund kommune.

Det er utviklet innkjøpshåndbok og maler for konkurransegrunnlag, protokoll og lignende. Rutiner og prosedyrer er tilgjengelig for alle ansatte på Intranett. I tillegg er noe informasjon lagt inn i kvalitetslosen.

Innkjøpstjenesten har gått til innkjøp av et elektronisk verktøy for konkurransegjennomføring. Dette har vist seg å ha positive effekter når det gjelder ressursbruk, og det er planer om å innføre verktøyet hos samtlige enheter i kommunen som gjennomfører større anskaffelsesprosesser.

Hvorvidt kommunen er effektivt organisert mtp innkjøp har forvaltningsrevisjonen konkludert negativt på. Når det gjelder anskaffelser gjennomført av Innkjøpstjenesten, har man nylig etablert timeføring. Dette vil gjøre det enklere å planlegge fremtidige anskaffelser da man har en bedre oversikt over forventet tidsbruk.



Samhandlingen er vanskelig å måle. Innkjøpstjenesten samarbeider i varierende grad med andre enheter. Dette gjøres som oftest etter henvendelser fra enheten selv. Innkjøpstjenesten er ikke involvert i planlegging av anskaffelser på overordnet nivå.

Forankring av innkjøpsfaget er også lite målbart. Med tanke på avtalelojaliteten kan det argumenteres for at forankringen er dårlig, men dette gjelder bestillere som det finnes svært mange av. Når det gjelder enhetsledere skal alle ha gjennomgått opplæring, men det er ingen særskilt plan for oppfølging av disse. I forvaltningsrevisjonsrapporten påpekes det at enhetsledere selv forteller at de har manglende kunnskap om regelverket. Økonomisjef/assisterende rådmann er leder for enheten der Innkjøpstjenesten er lokalisert, og representerer derfor Innkjøpstjenesten på ledermøter. Det er ellers ingen faste kontaktpunkter mellom innkjøpstjenesten og kommuneledelsen, noe som igjen bekrefter bildet av at arbeidet med anskaffelser i kommunen er fragmentert og overlatt til enkeltenheter selv.

Konklusjon: ikke oppnådd

Punkt 4: Det er ønskelig at det utvikles måleindikatorer for de avtaler som inngås, slik at man får synliggjort de økonomiske effekter av kommunens anskaffelser på en tydeligere måte.

Det er ikke utviklet faste måleindikatorer for avtaler. Innkjøpstjenesten har etter ansettelse av ny innkjøpsrådgiver foretatt enkle beregninger av gevinstrealiseringer ifm nye avtaler, men dette er foreløpig på et tidlig stadium og må videreutvikles. Det innebærer et ganske stort arbeid å hente ut gode data. Dette skyldes delvis at kommunens kontoplan er svært lite detaljert. Det forventes likevel at det i fremtiden blir enklere å fastsette nøkkeltall for innkjøp. Dette skyldes kommunens nylige innkjøp av Visma BI, et verktøy som automatisk genererer nøkkeltall.

Konklusjon: Stort sett ikke oppnådd

Punkt 5: Kristiansund kommune skal være en naturlig samarbeidspartner for andre offentlige aktører. Innkjøpssamarbeidet utvikles og forvaltes i en balanse mellom markedsmakt og samfunnsansvar.

Innkjøpssamarbeidet har jevnlig styremøter, og har like mange deltakende kommuner i dag som da det ble stiftet. For å muliggjøre bedre kommunikasjon med eksterne leverandører og bedre oversikt for deltakende kommuner er Innkjøpssamarbeidet i gang med å utvikle egen nettside. I lys av kommunereformen er Innkjøpssamarbeidet i en noe usikker fase, og fremtiden til NII vil avgjøres etter kommunereformen er ferdigstilt.

Kristiansund kommune er ikke medlem av noe særskilt innkjøpsnettverk i tillegg til NII, men er med på noen avtaler inngått av fylkessamarbeidet Fylke nord (FKN).

Konklusjon: stort sett oppnådd



3. Ønsket utvikling

Under forrige kapittel ble det gitt en oversikt over gjeldende status for anskaffelsesområdet i Kristiansund kommune, der de viktigste konklusjonene ble gjengitt på et overordnet nivå. Disse danner grunnlaget for følgende kapittel som omhandler et ønsket fremtidsbilde. Den ønskede utviklingen er i stor grad preget av forvaltningsrevisjonens omfattende analyse av status for anskaffelsesarbeidet, og kommunens egne mål for organisasjonen og i sin rolle som samfunnsutvikler.

I følgende kapittel blir kommunens visjon og hovedmål for anskaffelser presentert, før de blir delt opp og operasjonalisert i fire strategiske mål. Disse er styrende for utviklingen innen offentlige anskaffelser i kommunen. Men først vil det overordnede grepet i strategien forklares ytterligere, nemlig å legge til rette for organisasjon- og samfunnsutvikling ved å bevisst bruke offentlige anskaffelser som strategisk virkemiddel.

3.1 Hovedgrep: Anskaffelser som strategisk virkemiddel

Kristiansund kommune brukte i 2015 om lag 750 millioner kroner på kjøp av varer og tjenester. Dette er et betydelig beløp. Særlig kontrakter innen bygg- og anlegg, men også enkelte rammeavtaler, kan representere flere titalls millioner i kontraktsverdi.

Gjennom deltakelse i Nordmøre Interkommunale Innkjøps samarbeid (NII) representerer kommunen sammen med andre kommuner på Nordmøre en stor oppdragsgiver for leverandører som får kontrakt.

Kommunen har derfor alene, og gjennom NII, mulighet til å utøve markedsmakt. Gjennom sine anskaffelser kan man bidra til å utvikle markedet.

Likeledes kan man nå egne mål, eksempelvis knyttet til brukertilfredshet, miljø, sosialt ansvar eller kostnadseffektivitet. Anskaffelser representerer derfor et viktig strategisk verktøy for å nå sentrale mål for virksomheten som helhet, for enkeltheter, og som samfunnsutvikler.

Dette potensialet har ikke vært særlig vektlagt i tidligere strategier, og er således uutnyttet. Dette henger sammen med at anskaffelser ikke har vært sett på som et strategisk viktig lederverktøy, og at innkjøpstjenesten har hatt begrenset med kapasitet og et svakt mandat til å fremme utvikling.

Et viktig mål med denne strategien er derfor å legge rammebetingelser som gjør det lettere å nå strategiske mål gjennom anskaffelser, både interne og eksterne. Disse vil bli gjennomgått nedenfor.

Internt fokus: Hvilke mål for organisasjonsutvikling kan nås gjennom anskaffelser?

Økonomisk effektivitet

Innkjøp er en støtteaktivitet til kommunens viktigste oppgaver som er å levere gode tjenester til sine innbyggere. I denne strategien argumenteres det med at innkjøp også kan bidra til å nå eksterne mål for samfunnsutvikling. Likevel er et viktig internt mål å maksimere verdien innenfor de økonomiske rammene som finnes, slik at man kan gi mest mulig velferd for pengene. Ved hjelp av flere rammeavtaler og bedre oppfølging av eksisterende avtaler kan man hente ut betydelige gevinster. Gode anskaffelsesprosesser kan sikre bedre konkurranse, som igjen kan gi bedre tilbud.



Hensiktsmessig organisering

Et viktig formål med anskaffelseslovverket er at det skal sikre mest mulig effektiv ressursbruk. For å sikre effektivitet er det dermed avgjørende at lovverkets grunnleggende prinsipper om konkurranse, forretningsmessighet, likebehandling, forutberegnelighet, forholdsmessighet og etterprøvbarhet følges. Det er avgjørende at kommunen har en organisering som legger best mulig til rette for å sikre nødvendig kompetanse i organisasjonen. Alle som er involvert i innkjøp skal ha nødvendig kompetanse for å sikre gode anskaffelsesprosesser og et godt resultat. Forvaltningsrevisjonen pekte på at dette ikke er tilfelle per dags dato, og mener dagens desentraliserte organisering er hovedårsaken til dette.

God kvalitet i tjenesteproduksjonen

Det er innbyggerne i kommunen er til for, og det er disse man ønsker å gi gode tjenester over et vidt spekter av områder. Deres opplevelse av kommunen blir derfor formet i møtet med kommunens tjenester. Et viktig premiss for å kunne gi gode tjenester er at produkter som inngår i tjenesteproduksjonen, bygg, infrastruktur og andre rammebetingelser holder god kvalitet. Disse elementene skal alle anskaffes, og gode anskaffelsesprosesser kan bidra til at man får tilgang på bedre produkter enn ved direktekjøp og «ad-hoc» anskaffelsesprosesser. Derfor er det avgjørende å planlegge anskaffelser godt, involvere brukere og drive tverrfaglig samarbeid så langt det er hensiktsmessig. Dette kan føre til bedre behovsdekning og mer fornøyde sluttbrukere.

Eksternt fokus: Hvilke mål for samfunnsutvikling kan nås gjennom anskaffelser?

Direktoratet for offentlig forvaltning og IKT har i de senere årene bidratt til å gjøre forvaltningen mer oppmerksomme på det offentliges mulighet for samfunnsutvikling gjennom sine anskaffelser. De ønsker å heve kompetansen om hvordan offentlige anskaffelser kan være et strategisk redskap for utvikling av egen organisasjon og til å nå viktige mål for nasjonen så vel som lokalsamfunnet.

Det er særlig noen områder som peker seg ut:

Innovasjon

Innovative anskaffelser er en måte å gjennomføre anskaffelser på som fremmer utvikling og nye løsninger. Det handler både om hvilke produkter man anskaffer, men også om hvordan man gjennomfører selve anskaffelsesprosessen. Nasjonalt program for leverandørutvikling som eies av Difi, NHO og KS bistår offentlige innkjøpere i hele Norge med å gjennomføre innovative anskaffelser.

Innovasjon er ikke et mål i seg selv, men et verktøy for å få bedre behovsdekning. Målet er å først og fremst å få bedre løsninger som gir merverdi for brukerne. Like fullt kan man gjennom en kombinasjon av god dialog med markedet, riktige krav og en godt strukturert anskaffelsesprosess utvikle både leverandøren som vinner kontrakten men også egen organisasjon og eventuelle andre aktører som er med i prosessen.

I tillegg til å legge opp anskaffelsesprosessen på en måte som fremmer innovasjon kan det offentlige også bidra med å utvikle leverandører gjennom kompetansehevede tiltak og tidlig involvering av markedet. Dette er det mange kommuner som har utnyttet for å bevisst utvikle lokale leverandører og bygge opp lokalt næringsliv, innenfor rammene av lovverket.

Miljø

At det offentlige etterspør løsninger med strenge krav til miljø vil være med på å skape et marked for produkter og tjenester der disse kravene er ivaretatt. Markedet vil således få incentiver til å utvikle nye produkter og løsninger. Dette kan være positivt for lokalt og nasjonalt næringsliv, som kan settes i stand til å levere denne type løsninger også i andre markeder.



Flere rapporter peker på at det offentlige kan være en viktig premissgiver for innovasjon og som næringsutvikler gjennom sin etterspørsel. Et nylig eksempel fra Norge er hvordan strenge miljøkrav kombinert med en god markedsdialog var med på å utvikle verdens første batteridrevne ferge. De norske leverandørene som var med på å levere til dette prosjektet fikk dermed unik kunnskap som kan brukes på tilsvarende prosjekter i andre deler av verden. Dette fordi det offentlige skapte et hjemmemarked som la til rette for innovasjon og produktutvikling innen bærekraftig teknologi.

Sosialt ansvar

Anskaffelsesregelverket i Norge har ingen bestemmelser som direkte pålegger offentlige virksomheter å ta sosiale hensyn i sine anskaffelsesprosesser. For varer tilvirket i Norge blir disse hensyn ivaretatt gjennom annen lovgivning. For varer tilvirket innenfor EU gir EU- og EØS-retten et omfattende regelverk som ivaretar sosiale hensyn. Utfordringen på området knytter seg dermed i første rekke til ytelser som er tilvirket i land utenfor EU, der leverandørkjeden kan være omfattende og uoversiktlig.

Sosial dumping

Det er mange gode grunner til å arbeide mot sosial dumping i anskaffelser. Det kan være med på å gi god kvalitet og stabile leveranser, det bidrar til utviklingen av et seriøst næringsliv, det motvirker arbeidslivskriminalitet og press på opparbeidede rettigheter i arbeidslivet. I tillegg ligger det en betydelig omdømmerisiko i å samarbeide med useriøse leverandører. Sosial dumping i offentlige anskaffelser kan forhindres ved å stille riktige krav om lønns- og arbeidsvilkår. Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter er et viktig verktøy i så måte.

På bakgrunn av ovennevnte drøfting av mulige interne og eksterne utviklingsmål, og de viktigste funnene og utfordringene som er beskrevet i analysen av nåsituasjonen i kapittel 2, er det utarbeidet en visjon, hovedmål og delmål for kommunens arbeid med anskaffelser.

3.2 Visjon

Visjonen skal være et fremtidsbilde. Den bør være visjonær og inspirerende, samtidig som den er så konkret at det går an å bruke den som ledesnor for arbeidet med anskaffelser på mange nivå i Kristiansund kommune. Kristiansund kommunes nye visjon for anskaffelser er:

«Kristiansund kommune skal være landets beste til å nå strategiske virksomhetsmål gjennom sine anskaffelser.»

Fordelen med betegnelsen «Strategiske virksomhetsmål» er at den omfatter både eksterne og interne mål. Eksterne mål kan eksempelvis innebære å oppnå økt brukertilfredshet, bidra til økt innovasjon i næringslivet eller mindre miljøbelastning som følge av kommunens anskaffelser. Eksempler på interne mål kan være gevinstrealisering, bedre kvalitet, klar fordeling av roller og ansvar m.fl.

I tillegg gir dette en visjon som muliggjør og ansvarliggjør kommunens politikere og administrative ledelse. Man må sette konkrete mål for virksomheten og søke å oppnå disse gjennom fokus på gode anskaffelsesprosesser og tydelige retningslinjer. Visjonen er fleksibel i at den kan ta opp i seg de til enhver tid gjeldende fokusområder og prioriteringer i kommunen. Det viktigste med strategien og arbeidet med anskaffelser er således fokuset på effektiv måloppnåelse.



Visjonen er ambisiøs, da den forteller at Kristiansund skal være landets beste i dette arbeidet. En visjon skiller seg fra mål da det ligger mye lengre frem i tid, og man forventer ikke måloppnåelse på dette i gjeldende periode. Samtidig synliggjør man en ønsket utvikling. En sterk visjon vil kunne stimulere til kompetanseutvikling, nytenkning og gi en ønsket retning på det daglige arbeidet.

Visjonen passer videre godt med kommunens arbeid med å samordne planer og styrke målstyringen.

3.3 Hovedmål

Hovedmålet skal operasjonalisere visjonen. Dette bør gi en retning på hvordan man skal oppnå visjonen, og hva som er essensen i nåværende strategi. Hovedmålet i gjeldende anskaffelsesstrategi er:

«Anskaffelser i Kristiansund kommune skal sikre best mulig måloppnåelse til minst mulig ressursbruk»

Dette er et mål som er i tråd med visjonen. For å kunne bli best i landet på sikt til å nå virksomhetsmål er det avgjørende at kommunens begrensede ressurser utnyttes til det fulle. En naturlig konsekvens av hovedmålet er at ressursene prioriteres etter hva som gir best måloppnåelse. En slik tankegang har til nå vært lite utbredt, da det har vært lite overordnet koordinering av anskaffelser. Dette gjelder blant annet prioriteringen av anskaffelser, føringer og hvilke overordnede virksomhetsmål som kan ivaretas og nås gjennom de ulike anskaffelsene og oppfølging av måloppnåelse gjennom avtaler. Dette fordrer at det strategiske arbeidet med anskaffelser løftes opp på ledernivå.

Videre er hovedmålet i tråd med lov om offentlige anskaffelser, hvis formål er *«(...) å bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk (...)»*. Et slikt hovedmål tydeliggjør at det ikke er nok for de ulike enhetene å suboptimalisere innenfor sine budsjetttrammer eller sine ønsker for anskaffelsen – det er de overordnede, demokratisk bestemte virksomhetsmålene som er førende.

3.4 Strategiske mål

De strategiske målene representerer en ytterligere operasjonalisering av hovedmålet, og tydeliggjør hvilke mål vi ønsker å oppnå. Disse fungerer derfor som rettesnorer som peker på hva som er viktigst å fokusere på for å nå det vi vil. De representerer derfor til dels hva som er svakheter med dagens situasjon, som må forbedres for å oppnå hovedmålet. Det er viktig at det ikke eksisterer for mange delmål, da det vil bli vanskelig å prioritere ressursene mot det som er mest vesentlig.

- Delmål 1: Økonomisk effektivitet (internt mål)
- Delmål 2: Kompetanseløft (internt mål)
- Delmål 3: Bærekraftig utvikling (eksternt mål)
- Delmål 4: Lokal leverandørutvikling (eksternt mål)

I det følgende vil disse delmålene bli nærmere gjennomgått.



3.5 Strategisk mål 1 – Økonomisk effektivitet

Viser til følgende punkter under analyse av nåsituasjon:

- 2.1 om organisering
- 2.2 om økonomi
- 2.5 om forvaltningsrevisjonens analyse, delen som omhandler avtalelojalitet.

3.5.1 Om strategisk mål 1

Det er mye penger å spare på å inngå gode avtaler- og holde dem. En beregning gjort av innkjøpstjenesten i 2016 viser at man i gjennomsnitt sparer 20% på å inngå rammeavtaler. Enkelte avtaler gir besparelser i størrelsesorden 70-80%. For kommuneøkonomien er det derfor et poeng å inngå flest mulig rammeavtaler, og det er fremdeles store produkt- og tjenestekategorier der kommunen står uten rammeavtale.

Videre er det økonomisk gunstig å gjøre avrop på eksisterende rammeavtaler fremfor å handle ulovlig utenom. Når avtalene i snitt er 20% bedre enn markedspris betyr dette at kjøp utenom avtale i snitt er 20% dyrere. Dette gjør arbeidet med å øke avtalelojaliteten svært viktig økonomisk sett.

Kommunen gjennomfører flere store enkeltanskaffelser i løpet av et år. Å gjennomføre gode anskaffelsesprosesser som sikrer konkurranse og riktig behovsdekning vil være besparende.

3.5.2 Ønsket utvikling for måloppnåelse – økonomisk effektivitet

Ønsket effekt:

- Reduserte driftskostnader gjennom forbedrede avtalebetingelser, mer ressurseffektive innkjøp og standardiserte varer og tjenester.
- Reduserte driftskostnader gjennom høyere avtalelojalitet

Følgende hovedgrep tas:

- Systematisk oppfølging av enkeltenheter på sentrale målingsvariabler
- Ta i bruk verktøy for å måle avtalelojalitet
- Sanksjonsmuligheter ved ulovlige direkteanskaffelser
- Bedre kommunikasjon fra Innkjøpstjenesten om avtaler og betingelser
- Systematisert avtaleoppfølging
- Måling av gevinster knyttet til potensielle avtaler og inngåtte avtaler
- Flere ressurser knyttet til å utarbeide rammeavtaler

3.6 Strategisk mål 2 - kompetanseløft

Viser til følgende punkter under analyse av nåsituasjon:

- 2.1 om organisering
- 2.4 om kompetanse
- 2.5 om forvaltningsrevisjonens analyse



3.6.1 Om strategisk mål 2

Gjennom forvaltningsrevisjonen på innkjøp gjennomført i 2015 fikk kommunen kritikk for manglende etterlevelse av sentrale punkter innen lovverket om offentlige anskaffelser. Kompetansen i organisasjonen som helhet må opp for å etterleve revisjonens anbefalinger. Det krever ny organisering, forbedrede prosesser og en innkjøpstjeneste som har mulighet til å kvalitetssikre og utvikle fagområdet til det beste for hele kommunen. Det må gjennomføres et kvalitet- og kompetanseløft for offentlige anskaffelser i kommunen.

3.6.2 Ønsket utvikling for måloppnåelse - kompetanseløft

Ønsket effekt:

- Sikre etterlevelse av lov om offentlige anskaffelser.
- Imøtekomme forvaltningsrevisjonens påpekninger.
- Mer ressurseffektive anskaffelsesprosesser og bedre prioritering av kommunens ressurser.
- Bedre informasjonsflyt.
- Mer fornøyde avtalebrukere.

Følgende hovedgrep tas:

- Redusere antall bestillere i organisasjonen vesentlig
- Tiltak for å sikre at Innkjøpstjenesten har oversikt over alle anskaffelser i kommunen over regelverksgrensen på 100 000 på et tidligst mulig tidspunkt
- Innkjøpstjenesten skal tilby differensierte og målrettede kompetansehevingstiltak rettet mot ulike roller og områder
- Alle større anskaffelser skal skje med bruk av elektroniske verktøy for konkurransegjennomføring
- Alle som regelmessig leder større anskaffelsesprosesser skal være sertifiserte innkjøpere eller inneha tilsvarende kompetanse innen offentlige anskaffelser

3.7 Strategisk mål 3 – bærekraftig utvikling

3.7.1 Om strategisk mål 3

Fra statlig hold er det gjennom utarbeidelsen av et nytt lovverk særlig fokus på å styrke klima- og miljøhensyn og innovasjon i offentlige anskaffelser. I det nye lovverket vil det ligge en plikt til å utarbeide en virksomhetsplan for miljø og offentlige anskaffelser. Av andre nasjonale føringer har Norge forpliktet seg overfor EU å kutte 40% av det norske klimagassutslippet innen ikke-kvotepliktig sektor innen 2030. Dette innebærer blant annet kutt innen transport og bygninger, noe som utgjør store anskaffelsesområder for kommunene.

Bystyret har i desember 2015 bestilt et samlet klimaregnskap for kommunens organisasjon for 2016, og videre for hele kommunesamfunnet fra 2017. Formålet er å nå nasjonale mål for utslipp innen 2020. Anskaffelser er blant de aller viktigste områdene når det gjelder kommunens arbeid med å redusere klimagassutslipp fra egen virksomhet. I Trondheim har klimaregnskapet avdekket at innkjøpte varer og tjenester utgjør ca 80% av klimagassutslippet. Det er naturlig å tro at det er noe tilsvarende i Kristiansund, selv om det enda ikke foreligger tall for dette.

Med en så vesentlig påvirkning for kommunens måloppnåelse innen miljø er det avgjørende at bærekraftig utvikling løftes frem som et strategisk viktig mål i arbeidet med offentlige anskaffelser. I



tillegg kan dette i kombinasjon med strategisk mål nummer 4, være med på å utvikle lokalt næringsliv gjennom miljørettet innovasjon.

3.7.2 Ønsket utvikling for måloppnåelse – bærekraftig utvikling

Ønsket effekt:

- Sikre måloppnåelse innen kommunens utslippsmål for egen virksomhet
- Utvikle markedet ved å skape større etterspørsel etter mer miljøvennlige produkter
- Sikre at alle anskaffelser etterlever regelverkets krav til å begrense miljøpåvirkning fra innkjøp.

Følgende hovedgrep tas:

- Etter føringene i nytt regelverk skal det utarbeides en miljøplan for anskaffelser. Denne skal vise hvordan man oppnår sentrale miljø- og klimamål gjennom innkjøp
- I alle anskaffelser skal det benyttes krav eller kriterier som bidrar til at miljøbelastningen reduseres. Der det er relevant skal miljøkrav prioriteres. Der markedet ikke er modent skal det ikke stilles ekskluderende krav, men gode løsninger for klima- og miljø vektlegges med minimum 20 % i evalueringen av beste anbud.
- Åpne spesifikasjoner skal brukes i størst mulig grad for å stimulere til konkurranse og innovasjon blant leverandørene
- Arbeidet med anskaffelser skal integreres med klimaregnskapet

3.8 Strategisk mål 4 – lokal leverandørutvikling

3.8.1 Om strategisk mål 4

De seneste årene har innkjøpsekspertisen i norske kommuner økt fra å være nærmest ikke-eksisterende til i varierende grad å bestå av innkjøpsrådgivere og enkeltpersoner som har deltatt på kurs. Enkelte kommuner er også med i større innkjøpssamarbeid. Dette har ført til at flere kommuner har inngått såkalte rammeavtaler, der en leverandør får enerett for alle kjøp innen en viss kategori. På grunn av begrensede ressurser til å inngå mindre avtaler, gjennomføre markedsdialog og alternative anskaffelsesprosesser er det ofte store, gjerne multinasjonale selskap som vinner anbudene, både for rammeavtaler og for større anskaffelser. Dette er på sikt et problem for konkurransen og innovasjonen. Det kan oppstå monopol eller oligopol, der bare et fåtall leverandører konkurrerer om offentlige oppdrag, på bekostning av mindre leverandører eller nyoppstartede firma. Dette vil på lang sikt også føre til dårligere betingelser for kommunen, og det kan være ødeleggende for lokalt næringsliv. Et næringsliv som kommunen både har direkte og indirekte interesse av å ha så konkurransedyktig som mulig.

3.8.2 Ønsket utvikling for måloppnåelse – lokal leverandørutvikling

Ønsket effekt:

- Gjøre lokalt næringsliv bedre i stand til å inngi konkurransedyktige tilbud.
- Motvirke monopoltendenser.
- Oppnå større konkurranse om anbud.



Følgende hovedgrep tas:

- Dele opp store anskaffelser der det er mulig, og gjennomføre flere anskaffelser der omfanget ikke er for stort for små og nyoppstartede bedrifter
- Ha bedre markedsdialog i forkant av anskaffelsesprosesser
- Finne og utvikle arenaer for å møte næringslivet
- Bidra til å øke lokale leverandørers kunnskap om offentlige anskaffelser og de krav og forventninger kommunen stiller av en leverandør
- Bli et aktivt medlem i Leverandørutviklingsprogrammet i regi av NHO, LO og KS.



4. Tiltaksplan

Målene og den ønskede utviklingen som ble beskrevet i forrige kapittel vil i dette kapittelet brytes ytterligere ned i konkrete tiltak. Dette er avgjørende for at strategien blir anvendbar og at måloppnåelse kan evalueres i etterkant. Denne delen utgjør derfor et arbeidsdokument, til bruk for kommunens administrasjon på ulike nivå.

Visjonen som er utarbeidet er ambisiøs, og nåsituasjonen i kapittel 2 beskriver en tilstand som er langt unna visjonen. Dette innebærer at det er viktig å planlegge en stegvis prosess i arbeidet for å nå målene og visjonen. Det viktigste i første omgang er å «snu skuta», det vil si etterleve forvaltningsrevisjonens mest kritiske bemerkninger. Når det grunnleggende er på plass er det enklere å drive annet utviklingsarbeid, og starte på veien mot å bli en foregangskommune på offentlige anskaffelser. Derfor er tiltaksplanen delt opp i 3 bolker: En bolke med tiltak som er kritiske og som må få høyeste prioritet i perioden, en bolke med tiltak som bør gjennomføres for å sikre god utvikling, og en med tiltak som allerede er på plass i en eller annen form men som bør videreutvikles.



TILTAKSLISTE

| Prioritering | Strategisk mål | Tiltak | Ansvar |
|----------------------------------|---|---|--|
| Kritisk – må på plass i perioden | Økonomisk effektivitet | Kvartalsvis statistikk med nøkkeltall til enhetene | Innkjøps sjef |
| | | Tiltak for sanksjonering ved direkteanskaffelser | Rådmann |
| | | Etablere en årlig plan for oppfølging av kontraktsvilkår | Innkjøps sjef |
| | | Ledergruppa og Innkjøps sjef skal gjennomføre minst én årlig samling med formål om å sikre måloppnåelse og prioritering av strategisk viktige anskaffelser. Anskaffelsenes strategiske viktighet skal kategoriseres. Dette skal gjennomføres tilsvarende med utvalgte enhetsledere. | Ledergruppa + Innkjøps sjef + utvalgte enhetsledere |
| | Kompetanseløft | Antall bestillere i organisasjonen skal reduseres vesentlig | Rådmann |
| | | | Iverksette tiltak som gjør at innkjøpstjenesten har oversikt over alle anskaffelser i kommunen over regelverks grensen på 100 000 på et tidligst mulig tidspunkt |
| | | Ingen anskaffelser over nasjonal terskelverdi på 500 000 gjennomføres uten at innkjøpstjenesten er informert | Rådmann |
| | | Alle som gjennomfører offentlige anskaffelser over terskelverdi skal være sertifiserte innkjøpere eller inneha tilsvarende kompetanse | Enhetsledere |
| | | Anskaffelsesstrategien skal revideres allerede 2 år etter at det nye regelverket har trådt i kraft, for å sikre at strategien etterlever de nye føringene | Innkjøps sjef |
| | | Innkjøpstjenesten skal raskt følge opp nytt lovverk om offentlige anskaffelser, ved å utarbeide en tiltaksplan for hvordan man best mulig kan sikre oppnåelse av de sentrale nye bestemmelsene | Innkjøps sjef |
| Bærekraftig utvikling | Etter føringene i nytt regelverk skal det utarbeides en miljøplan for anskaffelser som vedtas av bystyret | Rådmann + Innkjøps sjef | |



| | | | |
|--------------------------------------|--|---|--------------------------------|
| | | Miljøkrav i alle anskaffelser. Prioriteres særskilt der det er relevant. Krav om minimum 20% vekting. | Enhetsledere |
| | Lokal leverandørutvikling | Flere mindre konkurranser der dette ikke står i sterk strid mot kravet om økonomisk effektivitet | Innkjøpssjef |
| | | Forenkling av konkurransegrunnlag | Innkjøpssjef |
| Potensiale – bør på plass i perioden | Økonomisk effektivitet | Kontoplan spesifiseres ytterligere | Økonomisjef |
| | | Synliggjøre rammeavtalene og relevant informasjon i større grad | Innkjøpssjef |
| | | Utarbeide regelmessige forbruksanalyser på overordnet nivå og sikre god innsikt i leverandørmarkedet for utvalgte kategorier. | Innkjøpssjef |
| | | Enhetene utarbeider egne mål på avtalelojalitet som følges opp gjennom halvårlig evaluering sammen med innkjøpstjenesten | Enhetsledere + Innkjøpssjef |
| | | Timeføring i innkjøpstjenesten for å effektivisere ressursbruken | Innkjøpssjef |
| | | Utarbeide regelmessige forbruksanalyser på overordnet nivå og sikre god innsikt i leverandørmarkedet for utvalgte kategorier. | Innkjøpssjef |
| | | Årlig rapportering til bystyret, ledergruppa og enhetsledere på nøkkeltall innen økonomi, avtalelojalitet, rammeavtaleportefølje og strategisk måloppnåelse | |
| | | Fjerne rekvisisjonsblokka og se på andre muligheter for å kutte kjøp av forbruksvarer utenom e-handel | Rådmann + Innkjøpssjef |
| | Kompetanseløft | Vurdere potensialet i et sentrallager og et sentralt bestillerteam | Innkjøpssjef |
| | | Innkjøpstjenesten skal tilby differensierte og målrettede kompetansehevingstiltak rettet mot ulike roller og områder. | Innkjøpssjef |
| Bærekraftig utvikling | Samkjøring av klimaregnskap med viktigste mål og tiltak i miljøplan for anskaffelser | Innkjøpssjef + leder enhet for samfunnsutvikling | |
| | Miljøplan for anskaffelser vedtas av bystyret | Innkjøpssjef | |
| Lokal leverandørutvikling | Åpne spesifikasjoner skal brukes i størst mulig grad for å stimulere til konkurranse og innovasjon blant leverandørene | Enhetsledere | |



| | | | |
|-------------------------------|--|---|-----------------------------------|
| | | Gjennomføre leverandørkonferanser | Innkjøpssjef |
| | | Publisere info om kommende konkurranser | Innkjøpssjef |
| | | Økt grad av markedsdialog i forkant av anskaffelser | Enhetsledere |
| | | Bli medlem i Leverandørutviklingsprogrammet i regi av NHO, LO og KS. | Rådmann + Innkjøpssjef |
| Bør videreutvikles i perioden | | Alle som gjennomfører innkjøp skal ha enkelt tilgjengelige og oppdaterte veiledere, maler og verktøy til bruk i virksomhetens anskaffelsesprosesser | Innkjøpssjef |
| | | Alle større anskaffelser skal skje med bruk av elektroniske verktøy for konkurransegjennomføring | Innkjøpssjef + Enhetsledere |