
Saksbehandler: Eli Eriksrud
Arkivsaksnr.: 18/2165

Arkiv:

INNKJØPSSTRATEGI ØYER KOMMUNE

Vedlegg:

1. Innkjøpsstrategi for Øyer kommune, datert 01.10.2018
2. Flytskjema innkjøp
3. Terskelverdier per 01.10.2018

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt):

K-sak 87/17: Økonomiplan 2018 – 2021 Årsbudsjett 2018: Vedtakspunkt «Enklere anskaffelsesregler – offentlige innkjøp».

Sammendrag:

I denne saken legges kommunens innkjøpsstrategi fram til politisk behandling. Innkjøpsstrategien skal bidra til at kommunen gjennomfører formåls effektive og bærekraftige anskaffelser i tråd med gjeldende regelverk. Strategidokumentet skal legge føringer for strategiske og politiske valg på et overordnet nivå, men er ikke et innkjøpsreglement. Rådmannen vil legge fram innkjøpsreglement og -rutiner til politisk behandling innen utgangen av 2018. Alle administrative rutiner, maler og styringsdokumenter er tilgjengelige for administrasjonen i felles kvalitetssikringssystem, TQM, og inngår ikke i denne saksframstillingen. En illustrasjon som viser flytskjema innkjøp og en oversikt over terskelverdier per 01.10.2018, er vedlagt som informasjon.

Denne saken dekker også rådmannens oppfølging av kommunestyrets vedtakspunkt i økonomiplan 2018 – 2021 Årsbudsjett 2018: «Enklere anskaffelsesregler – offentlige innkjøp».

Bortsett fra den delen av saksutredningen som omhandler oppfølging av kommunestyrets vedtakspunkt inkl punkt 3 og 4 i innstillingen, og tilsvarende bestillinger fra kommunestyret i Lillehammer til deres rådmann, er saksutredning og innkjøpsstrategi med vedlegg tilnærmet identisk med tilsvarende sak i kommunestyret i Lillehammer 27.09.2018.

Saksutredning:

Bakgrunn

I en kommune er det mange som gjennomfører anskaffelser av varer og tjenester, bygg- og anleggsarbeider. Lillehammer, Øyer og Gausdal har valgt å organisere anskaffelsesvirksomheten både desentralt og sentralt, sistnevnte i form av felles innkjøpsenhet organisert i Lillehammer kommune. Innkjøpskontoret har ansvar for avtaler som er tjenesteenhet- og/eller kommuneovergripende, mens den enkelte kommune i tillegg har ansvar for enkeltkjøp som ikke krever samordning.

En felles innkjøpsstrategi er et viktig redskap og hjelpemiddel i kommunens arbeid med å ivareta sitt samfunnsansvar og bidra til å løse viktige samfunnsutfordringer.

Anskaffelsesloven inneholder flere bestemmelser som pålegger offentlige innkjøpere å ta hensyn til miljø, arbeidsforhold og sosiale forhold ved gjennomføring av sine anskaffelser. Det forutsettes at den enkelte virksomhet utarbeider overordnede rutiner eller retningslinjer for hvordan miljø- og klimahensyn skal ivaretas i deres organisasjon. Videre pålegges offentlige oppdragsgivere å ha egnede rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter ved offentlige anskaffelser dersom det er risiko for brudd på slike rettigheter. Også her må virksomheten kunne vise til at den har etablerte interne rutiner/ strategier. Samlet sett er det derfor hensiktsmessig at det vedtas en innkjøpsstrategi for Øyer kommune, som synliggjør dette og legger de prinsipielle føringene for innkjøpsreglement og -rutiner.

Fakta

Kommunene Lillehammer, Øyer og Gausdal har siden 2001 hatt et etablert innkjøpssamarbeid med Lillehammer som vertskommune. Samarbeidet har til hensikt å effektivisere innkjøpsvirksomheten til de tre kommunene gjennom økt profesjonalisering, mer rasjonelle innkjøpsprosesser og stordriftsfordeler. I praksis betyr dette at Lillehammer på vegne av alle de tre kommunene etablerer og vedlikeholder felles rammeavtaler for tjenester og varegrupper der en eller flere tjenesteenheter eller kommuner har sammenfallende behov, samt bistår med faglige råd og veiledning i de tilfellene der tjenesteenhetene selv gjennomfører anskaffelser. Forankret i dette samarbeidet bør kommunene vedta identisk strategidokument.

Offentlige anskaffelser er et område som er strengt regelstyrt i form av lover, forskrifter og rettspraksis, men også et politikkområde med et visst handlingsrom. Størst handlingsrom ligger i forberedelsesfasen av en anskaffelse, dvs da rammene defineres. Hvordan prosessen faktisk gjennomføres, er regelstyrt.

Ny lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter, ble gjort gjeldende fra 1. januar 2017. I det nye regelverket er det gjort endringer som både forenkler og gjør området mer fleksibelt, men som også i betydelig grad skjerper praksis, blant annet innen samfunnsperspektivet. Gjennom ny anskaffelsesforskrift pålegges også oppdragsgivere å utarbeide strategidokumenter som skal være førende for virksomhetens anskaffelsesvirksomhet. Innkjøpsstrategien som nå legges fram for politisk behandling er en følge av denne bestemmelsen. Innkjøpsstrategien må ikke forveksles med et innkjøpsreglement eller en -rutine.

Nasjonalt innkjøpsregelverk består i tillegg til lov om offentlige anskaffelser, av mange forskrifter og veiledere til disse. Eksempelvis forskrift for offentlige anskaffelser, forskrift om innkjøp i forsyningssektorene, forskrift om konsesjonskontrakter, forskrift om bruk av lærlinger ved offentlige anskaffelser og forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Det er gjennom hele 2017 og til i dag, kommet nye og utfyllende veiledere til mange av temaene som forskriftene omhandler. Fra regjeringen er det i tillegg så seint som 13. juni 2018, publisert en ny utredning om virkningen av krav til samfunnshensyn i offentlige anskaffelser utført av Oslo Economics på vegne av Nærings- og fiskeridepartementet. Bakgrunnen for denne utredningen er at regjeringen vil legge fram en ny melding til stortinget om offentlige anskaffelser. Stortingsmeldingen skal omtale hvordan nye krav om samfunnshensyn best kan ivaretas innenfor rammen av en helhetlig

offentlig anskaffelsespolitikk. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/virkninger-av-krav-til-samfunnshensyn-i-offentlige-anskaffelser/id2604357/>

Samfunnsansvar og samfunnshensyn er i langt større grad enn tidligere inntatt som pliktbestemmelser i nytt regelverk. Dette gjelder bestemmelser både mot arbeidslivskriminalitet og sosial dumping, og bestemmelser om begrensninger i antall ledd i leverandørkjeden, bruk av lærlinger mm.

I bransjer der det er særlig behov for lærlinger pålegger Lov om offentlige anskaffelser og egen forskrift, oppdragsgivere å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter. Plikten inntreder ved kontrakter med en anslått verdi på minst 2 millioner kroner og en varighet utover tre måneder. Begrepet «særlig behov» er definert som de fag hvor det ut fra Utdanningsdirektoratets statistikk på nasjonalt nivå, er en underdekning på 10 % av selve søkermassen. Det er også en forutsetning når det er stilt krav om bruk av lærlinger, at lærlingen skal delta i utførelsen av den konkrete kontrakten.

Den nasjonale terskelverdien er gjennom nytt regelverk økt fra 500.000 kroner til 1,1 millioner fra 1.1 2017, og ble ytterligere økt til 1,3 millioner fra 6. april 2018. Dette innebærer at anskaffelser under 1,3 MNOK ikke lenger er kunngjøringspliktige og heller ikke skal følge detaljerte prosedyrer. Slike anskaffelser skal likevel følge grunnleggende krav til konkurranse og likebehandling, og det skal kunne dokumenteres hvordan konkurransen er gjennomført. Krav oppdragsgiver stiller skal stå i forhold til det som skal anskaffes. Forholdsmessighetsprinsippet er omtalt i strategidokumentet.

Teksten i innkjøpsstrategien er tilpasset nye benevnelser i ny administrativ organisering gjeldende fra 01.01.2019.

Oppfølging av vedtak i K-sak 87/17: Økonomiplan 2018 – 2021 Årsbudsjett 2018: Vedtakspunkt «Enklere anskaffelsesregler – offentlige innkjøp».

Kommunestyrets vedtakspunkt (1 – 4) er uthevet nedenfor. Rådmannens kommentarer, vurderinger og forslag til oppfølging følger under hvert enkelt punkt.

1) Øyer kommune vedtar endringer i innkjøps samarbeidet for anskaffelser inntil terskelverdien på 1,1 mill kr, jmf vedlegg.

Terskelverdien ble fra 06.04.2018 hevet til 1,3 mill kr. I dag skjøttes slike kjøp enten gjennom rammeavtaler eller i den enkelte kommune. Kommunestyret ønsker på kommunens vegne «å komme nærmere på anskaffelsen. Offentlige anskaffelser opp til terskelverdien på 1,1 mill. kan være med å styrke mulighetene for små og mellomstore bedrifter til å bli leverandører til det offentlige.» (sitat fra vedlegg til kommunestyrets vedtak).

To steder i innkjøpsstrategien er ovennevnte problemstilling tatt opp. På side 12 som en utfordring tilknyttet INNOFF-samarbeidet (ytterligere tre kommuner og OFK), sitat: «Utfordringer ved å være en del av et større innkjøps samarbeid kan være at felles rammeavtaler vil gi et såpass stort volum at det kan favorisere de store leverandørene. En samordning av alle disse behovene kan gjøre konkurransegjennomføringen komplisert

og igjen føre til at færre aktører kan levere. Det er her viktig å vurdere om anskaffelsen skal deles opp i delkontrakter for å unngå ovennevnte problemstillinger».

På side 13 kap 9 om lokalt næringsliv. Der fastslås det at «kommunen ønsker å legge til rette for et lokalt og levedyktig næringsliv, og for at små og mellomstore bedrifter er konkurransedyktige innen de rammer anskaffelsesregelverket tillater. Det er ikke anledning til å favorisere lokale leverandører, men kommunen ønsker å legge til rette for at disse skal kunne gi tilbud. Lokale leverandører bør settes i stand til å delta i konkurranser om levering av varer og tjenester til kommunen. Tilrettelegging kan for eksempel skje ved:

- ✓ Informasjon om hvordan man gir tilbud til kommunen
- ✓ Informasjon om fremtidige anskaffelser
- ✓ Tilrettelegge konkurransen slik at små og mellomstore bedrifter kan inngi tilbud.

I anskaffelsesforskriften er det gitt regler om oppdeling av anskaffelser. Formålet med denne bestemmelsen er å gjøre det lettere for små og mellomstore bedrifter å delta i konkurranser om offentlige kontakter.»

Slik rådmannen ser det har Øyer kommune to valg i forhold til oppfølging av KST-vedtaket:

1. Være med på færre rammeavtaler
2. Presisere et krav om at ovennevnte hensyn – omfang av oppdeling av anskaffelser i delkontrakter og praktisering av de tre tilretteleggingspunktene ovenfor - blir fulgt opp der det er faglig og praktisk mulig. Oppfølgingen rapporteres til kommunestyret i årsmeldingen for hvert enkelt år, første gang for 2019.

Rådmannen rår kommunestyret til å velge punkt 2 og innarbeider dette i innstillingen.

2) Rådmannen får fullmakt til hvordan endringene skal gjennomføres administrativt

Dersom Øyer skal delta på færre rammeavtaler (valg 1) og dermed må håndtere flere innkjøp selv, vil dette ha administrative konsekvenser både i form av egen innkjøpsfaglig kompetanse og økte stillingsressurser. En presisering og oppfølging av nærmere definerte hensyn i innkjøpsstrategien (valg 2) vil ikke ha noen tilsvarende konsekvenser.

3) Øyer kommune går i forhandlinger med Lillehammer kommune om endring av tjenesteavtalen på innkjøp. Rådmannen gis fullmakt til å gjennomføre forhandlinger med Lillehammer kommune. Under dette ligger hva og hvordan inngåtte avtaler med Lillehammer og INNOFF-samarbeidet endres i tråd med dette vedtaket.

Dette punktet i vedtaket innebærer at rådmannen skal framforhandle særavtaler for Øyer kommune på innkjøpsområdet ved justering av både avtalen med Lillehammer kommune (3 – 1) og INNOFF-samarbeidet («7-1»). Vi skal ta ut mindre tjenester og som følge av det, betale mindre. Regionrådet for Lillehammer-regionen vedtok i sak 2/18, møte 16.03.18, å sette temaet interkommunalt samarbeid opp som hovedtema i en formannskapskonferanse. Formålet med dagen var å drøfte og komme med innspill til arbeidet med å utarbeide en ny/fornytt strategi for interkommunalt samarbeid. Strategien forberedes og forankres i de tre kommunestyrene. Formannskapskonferansen ble gjennomført 24.08.18 og blir fulgt opp i ettertid. Rådmannen er av den oppfatning at det er hensiktsmessig å avvente resultatet av arbeidet med ny/fornytt strategi for

interkommunalt samarbeid, før enkeltavtaler tas opp til reforhandling ensidig fra Øyer kommunes side.

4) Øyer kommune vil bidra til å bekjempe sosial dumping og innfører tilleggskrav der antikontraktørklausuler inntas som spesielle kontraktsbestemmelser i tråd med vedlegget (Skiensmodellen).

Kapitel 4 i forslag til innkjøpsstrategi omhandler samfunnsansvar kommunen har som innkjøper. Fra kapittel 4.2 siteres: «Som et ledd i bekjempelse av arbeidslivskriminalitet og sosial dumping har Difi, Byggenæringens Landsforening (BNL), Fellesforbundet og KS utarbeidet seriøsitetsbestemmelser for bygg- og anleggskontrakter. Det pågår for tiden et arbeid for å avstemme disse mot gjeldende regelverk. Når dette arbeidet er avsluttet vil seriøsitetsbestemmelsene innarbeides i kommunens innkjøpsregelverk på en hensiktsmessig måte».

De hensynene som ivaretas gjennom seriøsitetsbestemmelsene er svært viktige, for å understreke dette rår rådmannen til en presisering i kommunestyrets vedtak, se innstillingen punkt 4.

Vurdering:

Strategidokumentet skal legge føringer for strategiske og politiske valg på et overordnet nivå, men er ikke et innkjøpsreglement. Rådmannen vil innen utgangen av 2018 legge innkjøpsreglement og –rutiner fram til politisk behandling. Etter rådmannens vurdering er det viktig å skille mellom en overordnet strategi og et innkjøpsreglement. I innkjøpsreglementet vil presisjonsnivået på omtalen av selve innkjøpene øke. Det vil også i det reglementet i langt større grad kunne gis direkte og spesifikke politiske føringer.

Kommunens anskaffelsesvirksomhet er betydelig. Alt som ikke gjennomføres i egenregi blir kjøpt som varer, tjenester, bygg- eller anleggsarbeider. Slike kjøp utgjør enten innsatsfaktorer til kommunens egen tjenesteproduksjon eller erstatter kommunens egenproduksjon. Kjøp av varer og tjenester er etter lønn til ansatte, kommunens største utgiftspost. Rundt regnet utgjør kjøp av varer og tjenester, bygg- og anleggsarbeider 30 % av en kommunes totale driftsbudsjett.

I en kommune er det mange som gjennomfører anskaffelser av varer og tjenester, bygg- og anleggsarbeider. Lillehammer, Øyer og Gausdal har valgt å organisere anskaffelsesvirksomheten både desentralt og sentralt, sistnevnte gjennom felles innkjøpsenhet organisert i Lillehammer kommune. Innkjøpskontoret har ansvar for avtaler som er tjenesteenhets- og/eller kommuneovergripende, mens den enkelte kommune i tillegg har ansvar for enkeltkjøp som ikke krever samordning.

En felles innkjøpsstrategi er et viktig redskap og hjelpemiddel i kommunens arbeid med å ivareta sitt samfunnsansvar og bidra til å løse viktige samfunnsutfordringer.

Konklusjon:

Innkjøpsstrategien skal bidra til at kommunen gjennomfører formålseffektive og bærekraftige anskaffelser i tråd med gjeldende regelverk. Strategidokumentet skal legge føringer for strategiske og politiske valg på et overordnet nivå, men er ikke et

innkjøpsreglement. Rådmannen legger på et seinere tidspunkt innkjøpsreglement og – rutiner fram til politisk behandling.

Når det gjelder K-sak 87/17: Økonomiplan 2018 – 2021 Årsbudsjett 2018: Vedtakspunkt «Enklere anskaffelsesregler – offentlige innkjøp», viser rådmannen til kommentarer, vurderinger og forslag til oppfølging ovenfor jfr også punktene 3 og 4 i innstilling til vedtak.

Rådmannens forslag til innstilling:

1. Kommunestyret vedtar innkjøpsstrategi, datert 01.10.2018.
2. Kommunestyret ber rådmannen legge fram egen sak om innkjøpsreglement og -rutiner innen utgangen av 2018.
3. Kommunestyret viser til strategien om å legge til rette for et lokalt og levedyktig næringsliv, og for at små og mellomstore bedrifter er konkurransedyktige innenfor de rammer anskaffelsesregelverket tillater. For å støtte opp om dette ber kommunestyret om at følgende tiltak blir fulgt opp der det er faglig og praktisk mulig:
 - a. oppdeling av anskaffelser i delkontrakter (kap 7)
 - b. praktisering av de tre tilretteleggingspunktene for i størst mulig grad å sette lokale leverandører i stand til å delta i konkurranser om levering av varer og tjenester i kommunen (kap 9).

Oppfølgingen rapporteres til kommunestyret i årsmeldingen for hvert enkelt år, første gang for 2019.

4. Kommunestyret ber om at seriøsitetsbestemmelser for bygg- og anleggskontrakter innarbeides i kommunens innkjøpsregelverk umiddelbart etter at de er avstemt mot gjeldende regelverk, jmftr kapitel 4.2.

Ådne Bakke
Rådmann

Eli Eriksrud