



Innkjøpsstrategi for Fredrikstad kommune

Mai 2009

FORORD

Dette dokumentet er et viktig bidrag for å bedre forståelsen og kunnskapen om anskaffelser i offentlig sektor. Arbeidet med strategiplan startet opp våren 2007. Fornyingsdepartementet og kommunenes sentralforbund ga sterke føringer på at alle offentlige virksomheter skulle utarbeide en strategiplan på innkjøp, som inkluderer bruk av elektroniske verktøy. Styringsgruppe for dette har vært seksjonssjef for økonomi og kommunikasjon, Anne Skau og teknisk sjef, Roy Henning Jakobsen. Innkjøpsavdelingen har stått for gjennomføringen av dette dokumentet.

I Fredrikstad kommune har innkjøp en sentral plass i organisasjonen. Det å skape forståelse for viktigheten og å se betydningen av helheten på dette området er derfor avgjørende for at vi skal kunne lykkes i vårt arbeide. Utviklingen de senere år har vært preget av endringer i lovverket og sterkere fokus på innkjøp. Dette har selvfølgelig sammenheng med at det offentlige står for store verdier hva gjelder anskaffelser.

Strategi på innkjøp er derfor et viktig element i å se utviklingen på området og å være forberedt på hvilke veivalg vi vil møte. E-handel er derfor et prioritert område. Både fordi dette er en del av vår digitaliserte hverdag, men også fordi dette effektiviserer innkjøpsarbeidet. E-handel bidrar til å redusere kostnader ved anskaffelser og gir en trygghet i forhold til at bestillinger og at leveranser er korrekte.

Det har vært gjennomført forvaltningsrevisjon på innkjøp ved flere anledninger, som har pekt på noen forbedringspunkter. Disse forholdene er ivaretatt i arbeidet med innkjøpstrategien. Det arbeidet som er nedlagt i dette dokumentet vil derfor bidra til å gjøre innkjøp bedre rustet til å møte morgendagens utfordringer.

Seksjonssjef for økonomi og kommunikasjon

Anne Skau

Innhold

Forord	2
1 Innledning.....	4
1.1 Overordnet mål.....	4
1.1.1 Ønsket måloppnåelse.....	4
1.2 Mandat.....	5
1.2.1 Politiske føringer	5
1.2.2 Tilnærming til mandat	5
1.3 Organisering	5
1.4 Rammebetingelser.....	5
1.4.1 Lov og forskrift om offentlige anskaffelser	5
1.4.2 Strategiske dokumenter.....	6
1.4.3 Andre aktuelle føringer innenfor anskaffelsesområdet.....	6
1.4.4 Balansert målstyring (BMS)	6
2 Nåsituasjon på anskaffelsesområdet	6
2.1 Nåsituasjon leverandører.....	7
2.2 Nåsituasjon bruk av elektroniske verktøy	9
2.3 Nåsituasjonen – samfunnsansvar	10
2.4 Nåsituasjon kompetanse	10
2.5 Nåsituasjon innkjøpssamarbeid.....	10
3 Innkjøpsorganisering og fullmakter	10
3.1 Koordinering av anskaffelser	11
3.2 Brukergrupper	11
3.3 Innkjøpsfaglig ansvar	12
3.4 Innkjøpere og fullmakter	12
4 Leverandør- og anskaffelsesstrategi.....	12
5 Strategi for bruk av elektroniske verktøy i anskaffelsesprosesser	13
6 Samfunnsansvar – omdømme	14
7 Kompetanse	15
8 Innkjøpssamarbeid	15
9 Innfasing av ny Innkjøpsstrategi	15

1 INNLEDNING

Dokumentet søker å fastsette mål og strategier for hvordan Fredrikstad kommune organiserer sine anskaffelser.

Innkjøpsstrategien er bygget opp med en beskrivelse av nåsituasjon og målsettinger med anskaffelser i framtiden. Utfordringene ved anskaffelser i offentlig sektor og oppfyllelse av lovverket vil derfor ha et sterkt fokus.

Hvordan håndtere manglende konkurranseeksponering av anskaffelser, eventuelle brudd på lov om offentlige anskaffelser, manglende avtalelojalitet og ineffektivitet som følge av dette?

- Hvordan skal vår innkjøpsorganisasjon struktureres?
- Hvordan ta i bruk muligheter i nytt regelverk?
- Hvordan kan vi utøve samfunnsansvar gjennom utøvelse av markedsrett?
- Hvilke muligheter gir bruk av elektroniske verktøy til å påvirke rapportering, utnyttelse av økonomisystem, internkontroll, leverandørstyring?
- Hvilke økonomiske effekter kan oppnås ved bedre innkjøp?

1.1 Overordnet mål

Gode rutiner og gjennomtenkte systemer for kommunens innkjøp vil generere bedre omdømme, mer rasjonelle arbeidsprosesser og bedre betingelser i markedet, som igjen vil kunne styrke kommunens primære oppgaver. Dette uttrykkes gjennom følgende overordnet mål for innkjøpsområdet:

Profesjonelle innkjøp – bedre tjenester

1.1.1 Ønsket måloppnåelse

- Fredrikstad kommunes anskaffelsesfunksjon skal være kjennetegnet av profesjonelle holdninger, høy kompetanse og fokus på etikk og miljø.
- Det skal arbeides tverrfaglig og systematisk på alle nivåer i en innkjøpsprosess og en skal ha gode prosedyrer for oppfølging av leverandører.
- Gjennom målrettet satsing skal vi fortsatt være blant de ledende kommunene innen ehandel.
- Ved samhandling, effektiv organisering og videre utvikling av innkjøpsverktøy, skal innkjøpsfaget ha sterk forankring i Fredrikstad kommune. Økonomisk effekt av kommunens innkjøpsprosesser skal synliggjøres gjennom bruk av måleindikatorer.
- Kommunen skal være en naturlig samarbeidspart for andre offentlige aktører i Østfold. Innkjøpssamarbeidet utvikles og forvaltes i en balanse mellom markedsrett og samfunnsansvar.

1.2 Mandat

1.2.1 Politiske føringer

Både i bystyret og i budsjett og handlingsplan er det gitt klare bestillinger på en gjennomgang av innkjøparbeidet. En slik gjennomgang betinger at det gjøres en vurdering på dagens situasjon slik at en kan se hvilke utfordringer fremtiden vil gi.

Strategi- og handlingsplanen "eKommune 2012 – lokal digital agenda", med delplaner for IKT i helse og omsorg samt grunnopplæringen, danner grunnlaget for KS' IKT-satsing. Målet for elektronisk handel er:

- *I løpet av 2009 skal kommuner og fylkeskommuner ha målsettinger, strategier og planer for sine innkjøp som inkluderer bruk av elektroniske prosesser.*
- *I løpet av 2010 skal kommuner og fylkeskommuner ha tatt i bruk løsninger for elektronisk fakturering.*
- *I løpet av 2011 skal kommuner og fylkeskommuner ha innført elektronisk innkjøp og tatt i bruk markedsplassen ehandel.no.*

1.2.2 Tilnærming til mandat

Dokumentet er utarbeidet ut fra den forutsetning at en innkjøpsstrategi skal omfatte alle virksomheter i Fredrikstad kommune, inklusive kommunale foretak.

1.3 Organisering

Styringsgruppe for strategiarbeidet er seksjonssjef for økonomi og kommunikasjon og teknisk sjef. Prosjektgruppen og arbeidet har blitt koordinert av innkjøpsavdelingen.

Strategiarbeidet omfatter:

- Organisering og fullmakter
- Leverandør og anskaffelsesstrategi
- E-strategi
- Samfunnsansvar og omdømme
- Kompetanse
- Innkjøpssamarbeid

1.4 Rammebetingelser

1.4.1 Lov og forskrift om offentlige anskaffelser

Lov (LOA) og Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) legger premissene for hvordan offentlige innkjøp skal foregå. Lov og forskrift gjelder for statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer.

Regelverket for offentlige anskaffelser består av følgende lov og forskrifter:

- [LOV-1999-07-16-69](#) Lov om offentlige anskaffelser - offanskl. Lov om offentlige anskaffelser. (1999-07-16)
- [2006.04.07 nr 0402](#): (FAD) Forskrift om offentlige anskaffelser
- [2002.11.15 nr 1288](#): (FAD) Forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser
- [2006.04.07 nr 0403](#): (FAD) Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene (vann- og energiforsyning, transport og posttjenester)
- [2008.03.13 nr 0317](#): (FD) Anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren (ARF)
- [2008.02.08 nr 0112](#): (FAD) Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter
- [1992.12.04 nr 0910](#): (FAD) Forskrift om gjennomføring av EØS-avtalen vedlegg XVI punkt 6 (Rfo EØF/Euratom nr. 1182/71) om fastsettelse av regler for frister, datoer og tidspunkter.

Sist oppdatert 5. feb 2009 av [Lovdata](#)

Forskriften stiller blant annet krav til:

- Overtredelsesgebyr til oppdragsgivere som forsettlig eller grovt uaktsomt har foretatt en ulovlig direkte anskaffelse.
- Protokollplikt for alle anskaffelser med verdi over 100.000 kroner eks. mva. Fredrikstad kommune har protokollmal som tilfredsstillende forskriftens krav til protokollens innhold.
- Generelt vesentlig større vektlegging av samfunnsmessige aspekt ved anskaffelser, blant annet mulighet til å stille miljøkrav, krav til universell utforming, hensynta livssyklus-kostnader og mulighet til å reservere konkurranser for vernede bedrifter.
- Det legges til rette for utstrakt bruk av elektronisk kommunikasjon. Så lenge det benyttes allment tilgjengelige løsninger, vil konkurranser kunne gjennomføres kun ved bruk av elektronisk kommunikasjon.
- Det er innført et generelt krav om vektning av tildelingskriteriene for konkurranser over EØS-terskelverdi. Dette skal forsterke kravet til forutberegnelighet for leverandørene.

1.4.2 Strategiske dokumenter

- Innkjøpsreglement
- Veileder - Miljø og regelverket for offentlige anskaffelser.
- Veileder - Ethiske krav i offentlige anskaffelser.
- Strategi- og handlingsplanen "eKommune 2012 – lokal digital agenda", KS.

1.4.3 Andre aktuelle føringer innenfor anskaffelsesområdet

Østfold Kommunerevisjon har gjennomført flere forvaltningsrevisjoner på innkjøp og det er her pekt på områder hvor det er avdekket brudd eller områder hvor det er forbedringspunkter.

1.4.4 Balansert målstyring (BMS)

Fredrikstad kommune har innført balansert målstyring og målekart skal benyttes i styring og oppfølging av kommunens virksomheter. Det legges til grunn at elementer fra vedtatt innkjøpsstrategi kan legges inn som en del av indikatorene for økonomisk internkontroll. Det bør etableres måleindikator for å måle anskaffelser innenfor avtaler, fra avtaleleverandører, og volumet sammenholdt med de totale anskaffelser for definerte artsuttrekk.

2 NÅSITUASJON PÅ ANSKAFFELSESOMRÅDET

Som et utgangspunkt for den videre vurdering av hvilke målsettinger og tiltak som er nødvendig å iverksette innenfor anskaffelsesområdet, er det hensiktsmessig å etablere et bilde av nåsituasjonen i Fredrikstad kommune. Beskrivelsene i det følgende tar ikke sikte på å være en fullstendig og detaljert redegjørelse for status på området, men peker på enkelte områder der nåværende praksis må endres.

Innkjøpsavdelingen har gjort en analyse av anskaffelser foretatt over driftsregnskapet i 2006, og deler av denne analysen blir lagt frem i dette dokumentet og har dannet grunnlaget for det videre strategiarbeidet. Arbeidet med strategidokumentet startet opp høsten 2007. Regnskapstallene for 2006 er derfor brukt i denne sammenheng. Det er ingen store endringer i kjøpsmønsteret for 2008.

2.1 Nåsituasjon leverandører

Det ble kjøpt varer og tjenester over driftsregnskapet i 2006 for 800 millioner fordelt på ca. 4000 aktive leverandører. (NB! Ikke lønnskostnader.)

Totaloversikt - Innkjøpsvolum/leverandører:

1	Frevar	kr	106 681 626
2	Fredrikstad energinett	kr	41 054 454
3	Norengros Medi Partner AS	kr	15 412 168
4	Husbanken	kr	12 559 725
5	Asko	kr	11 532 332
6	Østfold Fylkeskommune	kr	9 497 324
7	Umoe Ikt As	kr	9 010 491
8	Storm Elektro As	kr	8 091 037
9	Brødrene Dahl As	kr	6 940 348
10	Canon Norge As	kr	6 919 664
11	Telenor Telehuset As	kr	6 626 233
12	Gjensidige Forsikring	kr	6 596 092
13	Vitusapotek Torvbyen	kr	5 859 111
14	Sørлие Prosjektinnredninger As	kr	5 785 859
15	Hassingveien 40 Fr.Stad Ans	kr	4 254 893

Dette gjelder kjøp av Vann og avløpstjenester (**egenregi**), strøm, kontorrekvisita (plast, papir, konvolutter og skolemateriell) og medisinske forbruksvarer, lån, matvarer, buss/refusjon skyss, IKT kabling, elektriskertjenester, rørgrossist, leasing kopimaskiner, IT-utstyr og mobiltelefoner, forsikring, legemidler og multidose, møbler og inventar og leieutgifter.

De største leverandørene er avtalepartnere

Datagrunnlag for innkjøp av varer og tjenester i forhold til kontering i regnskapet:

Varegrupper/artskonti::	Kjøp 2006 i kroner	Antall kjøp/ bestillinger	Finnes det skriftlig avtale?	Hvem har inngått avtalen?
Strøm/brensel 1180/1181	kr 51 208 000	4124	JA	Innkjøp
Husleie/leie lokaler 1190/1191	kr 40 003 259	3689	JA	
Matvarer 1115	kr 28 010 624	8770	JA	Innkjøp
Lisens/gebyr 1194	kr 20 727 691	1465	Ikke konkurranse eksponert eks. Frevar	
Matr.til vedlikehold 1250	kr 19 238 009	4115	JA	Innkjøp
Innv./utstyr 1200	kr 17 877 154	3535	JA	Innkjøp
Medisiner 1114	kr 10 778 881	786	JA	Innkjøp
Medisinske forb. 1110	kr 9 934 507	1731	JA	Innkjøp
Kjøp datam. og utstyr 1209	kr 9 481 461	634	JA	IT-avd.
Filmleie 1129	kr 9 043 345	961	Ikke konkurranse eksponert	Kino
Leasing transp.midler 1213	kr 8 355 308	1389	JA	Innkjøp
Kontorrekv./forbruksmatr. 1100	kr 7 791 590	3527	JA	Innkjøp
Lærebok 1107	kr 5 485 988	380	JA	Innkjøp
Plast, papp, papir 1121	kr 5 267 868	1104	JA	Innkjøp
Telefon og trafikk 1131	kr 4 977 114	1540	JA	IT-avd.

Datagrunnlag for tjenestekjøp i forhold til kontering i regnskapet:

Tjenestegrupper:	Kjøp siste år i kr	Antall kjøp/ bestillinger	Finnes det skriftlig avtale?	Hvem har inngått avtalen?
Kjøp av tj. Priv. 1370	kr 35 016 754	1671	NEI	
Vedlikehold uteanlegg 1233	kr 22 986 326	1045	JA/Nei snøbrøyting	TD/VVA
Kjøp av kons.tjenester 1270	kr 18 440 606	707	NEI	
Vedlikehold tekn.anlegg 1231	kr 14 549 713	1009	JA/NEI	TD B&E
Banktj. og gebyrer 1133	kr 13 714 056	182	JA	Økonomi
Skyss/brukere 1170	kr 11 255 083	1046	Østfold fylkeskom.	
Tjenster andr. Kommuner 1350	kr 10 750 742	201	Ikke tiltak	
IT/service vedlikehold 1242	kr 10 188 630	134	JA	IT avdeling
Innvendig vedlikehold 1230	kr 9 233 964	1181	JA	Innkjøp
Service og rep. bil 1174	kr 8 761 835	1607	JA	Innkjøp
Utvendig vedlikehold 1232	kr 7 857 633	404	JA	Innkjøp
Forsikring/alarm/vakth. 1186-1188	kr 7 595 978	311	JA	Innkjøp
Kurs/opplæring 1150	kr 7 475 758	2007	NEI	
Edb.lisens 1193	kr 7 181 811	296	NEI	
Service og vedlikehold 1241	kr 5 853 642	1182	NEI	

Analysen viste at:

- Det har blitt kjøpt varer og tjenester fra ca. 4000 aktive leverandører.
- De 10 største leverandører i volum, er en rammeavtalepartner.ref:totaloversikt innkjøpsvolum
- 13 av 15 varegrupper på artskonto i forhold til volum har skriftlige avtaler.
- Tjenestekjøp og konsulentkjøp har store kjøpsvolum uten skriftlig avtale.
- ca. 60 leverandører med leveranser > 1,65 mill.
- ca. 150 leverandører med leveranser 0,5-1,65 mill.
- ca. 350 leverandører med leveranser mellom 0,1-0,5 mill.
- ca. 2 800 leverandører med leveranser mellom kr 1 000 – 100 000.
- ca. 637 leverandører som har fakturert for under kr.1.000 i løpet av et år.

Småkjøp fordelt på mange leverandører kan summere seg opp til store kjøp, eksempelvis kjøp av blomster fordelt på 37 leverandører i 2006 som totalt utgjør 0,5 mill. pr. år. Vi kan utnytte vår markedssituasjon som stor kunde mer effektivt ved bedre koordinering av innkjøpsbehov mellom avdelinger, etater og foretak på flere områder.

Analysen viser at Fredrikstad kommune har et solid utgangspunkt i forhold til rammeavtaler, og at vi er godt etablert med avtaler på mange områder. Tjenestekjøp er et område hvor nåsituasjonen krever konkrete tiltak.

I tillegg viser grunnlagstallene at vi har vi mange leverandører, som gir høye transaksjonskostnader, og er et uttrykk både for at det mangler rammeavtaler på flere områder og at det skjer "lekkasjer" til andre leverandører.

Tilskudd, lisenser, gunnleie og husleie, kommunale tilskudd ved driftsavtaler tilsvarer 40 % av kjøpet. 41 prosent av kjøpet er innenfor skriftlige avtaler. 19 % av kjøpene ble foretatt utenfor inngåtte avtaler. Kjøpene utenfor avtale krever tiltak og kan gi mulige innsparinger. Det er forøvrig hittil ikke etablert en formalisert kontroll av lojalitet til inngåtte rammeavtaler.

Et komplisert regelverk med store juridiske utfordringer og økende krav om dokumentasjon gir innkjøpsavdelingen en stor ressursmessig utfordring. Kartleggingen peker på at det er et

forbedringspotensiale innenfor anskaffelsesområdet. Det er god innkjøperkompetanse sentralt ved innkjøpsavdelingen. For de ulike virksomhetene er det begrenset behov for innkjøpskompetanse. For Frevar KF er innkjøpskompetanse organisert i egen stilling. Til tross for manglende kapasitet til å dekke alle områder, er det inngått rammeavtaler som dekker innkjøpsbehovene innenfor flere store og viktige varegrupper. Innenfor de ulike kommunale investeringsprosjektene gjennomføres også systematiske konkurranser om entrepris og rådgivningsoppdrag.

2.2 Nåsituasjon bruk av elektroniske verktøy

For hele anskaffelsesprosessen, se figur nedenfor, finnes det pr. i dag tilgjengelig elektroniske løsninger i markedet.



1. Behov/kunngjøring/kontraktstildeling (konkurransgjennomføring)

Konkurransgjennomføringsverktøyet, (KGV), er et verktøy hvor selve konkurransen med konkurransegrunnlag, kunngjøring (doffin), og evaluering finner sted, dvs. fra Behov til Kontraktstildeling. Verktøyet er basert på redusert ressursbruk ved gjenbruk av data og malverk samtidig som det sikrer en korrekt gjennomføring av selve konkurransen og evalueringsarbeidet frem til valg av leverandør. Kortere innkjøpsyklus gjennom raskere utlysninger og behandling av tilbud. Fredrikstad kommune benytter ikke dette verktøyet i dag.

2. Kunngjøring

Alle anbudskonkurranser innenfor forskriftens del II og del III, kunngjøres elektronisk på www.doffin.no, hvor konkurransegrunnlag og tilhørende dokumenter som hovedregel distribueres elektronisk. Kunngjøring på www.doffin.no vurderes også alltid i øvrige kunngjøring. Vi reduserer direkte kostnader knyttet til porto, annonser, fysiske papirer, fysisk tilstedeværelse mm. Det er kun i unntakstilfeller, og for mindre anskaffelser det kan være hensiktsmessig å kunngjøre lokalt.

3. Bestilling og varemottak

Bestillinger utføres i innkjøpssystemet hvor inngåtte avtaler er tilgjengelige i form av elektroniske kataloger med avtalesortiment og betingelser. Ehandel betyr redusert tid på selve bestillingen, lavere transaksjonskostnader og sørger for attestasjon av varekjøp. Ehandel bidrar til økt avtalelojalitet og reduserer feil knyttet til bestillinger. Dette er innført og i drift i Fredrikstad kommune.

4. Fakturabehandling/bokføring/betaling

Fredrikstad kommune startet med skanning i 2007. Det utføres elektronisk knytning mellom faktura, ferdig anvist og elektronisk attestert bestilling fra innkjøpssystemet. Faktura overføres regnskap for bokføring og betaling elektronisk. Innkjøpssystemet og fakturabehandlingen gir full sporbarhet i hele prosessen fra bestilling og frem til bokføring og betaling. Fredrikstad kommune etablerte i 2008 avtale med meldingssentral for mottak av efaktura i definert format e2b. Dette medfører en ytterligere effektivisering ved at skanningprosessen reduseres. Fredrikstad kommune tilbyr efaktura via nettbank for kommunale tjenester og avgifter. Det er også startet arbeidet med å kunne tilby efaktura i format e2b for øvrig kommunal fakturering.

5. Oppfølging (avtaleforvalter)

Gjennom bruk av e-handel har vi fått en bedre oversikt over gjeldende rammeavtaler, og arkiv over utgåtte avtaler. Varsler tidspunkt for innløsning av opsjon og eventuell oppstart av forberedelser til ny konkurranse. Systemet støtter også funksjonalitet for å søke på varegrupper og leverandører. Fredrikstad kommune benytter ikke dette verktøyet i dag.

Det må arbeides videre med :

- etablere løsning for automatisk knytning mellom ordre og faktura.

- etablere løsninger for enkel og sikker håndtering av inngående faktura uten bestilling, eks. abonnement, faktura, strøm, offentlige avgifter etc.
- øke andelen efaktura i definert format.

2.3 Nåsituasjonen – samfunnsansvar

I formålsparagrafen LOA § 1 understrekes at offentlige anskaffelser skal baseres på *"...forretningmessighet og likebehandling. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte."*

Når det gjelder omdømme og etikk er det positivt at kommunen har generelle etiske retningslinjer.

I forskriften til lov om offentlige anskaffelser fremgår det at for kontrakter om utførelse av helse- og sosialtjenester med en ideell organisasjon, er ikke oppdragsgiver forpliktet til å følge reglene i del II og III, der det stilles detaljerte krav til hele anskaffelsesprosedyren. I "Veileder til reglene om offentlige anskaffelser" fremgår likevel at kravet om konkurranse også gjelder for denne typen anskaffelser når verdien er over EØS-terskelverdi. Det skal derfor gjennomføres en "forenklet" konkurranse etter forskriftens del I. Status pr. i dag i Fredrikstad kommune er at det er etablert noen slike avtaler.

FOA § 3-12 vedrørende reserverte kontrakter åpner for at en oppdragsgiver kan *"...begrense konkurransen til virksomheter hvor flertallet av de berørte ansatte er funksjonshemmede..."*. I første rekke vil dette kunne omfatte såkalte "vernede bedrifter" som i dag produserer varer og tjenester innenfor mange områder. Imidlertid er det foreløpig ikke gjennomført denne typen konkurranser i Fredrikstad kommune, men det foretas i en viss utstrekning direkte anskaffelser fra denne typen virksomhet.

2.4 Nåsituasjon kompetanse

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser forutsetter høy kompetanse hos alle som har roller i innkjøpsprosessen. Offentlige anskaffelser har ikke krav til egen spesifikk utdanning. Kompetanse har blitt bygd opp gjennom kurs, seminarer og yrkeserfaring. KS har imidlertid i 2009 igangsatt et nytt tilbud som skal føre til sertifisering som offentlig innkjøper.

Status på området innkjøpskompetanse kan oppsummeres slik:

- Innkjøpsavdelingen består av fire årsverk med lang erfaring innen offentlige anskaffelser.
- Alle ansatte har gjennomgått kurs og øvrig opplæring som er gitt innen området. En ansatt gjennomgått et studieprogram for offentlige anskaffelser ved Trondheim Økonomiske Høgskole, og to er i gang med å bli sertifiserte innkjøpere (KSI).
- Innkjøpsavdelingen gjennomfører innkjøpskurs for ansatte i kommunen.

2.5 Nåsituasjon innkjøps samarbeid

Fredrikstad kommune er aktiv aktør i nettverket Innkjøpsforum Østfold, hvor innkjøps-samarbeid vurderes fortløpende for områder som er egnet for dette. I tillegg er nettverket viktig som en arena for erfarings- og kompetanseutveksling. Hvaler kommune er med på Fredrikstad kommunes avtaler der dette er hensiktsmessig. I tillegg gjennomfører innkjøpsavdelingen konkurranser på vegne av Hvaler kommune, samt bistår i de tilfeller hvor kommunen gjennomfører dette selv.

3 INNKJØPSORGANISERING OG FULLMAKTER

For å ha en overordnet plan for kommunens anskaffelser, er det nødvendig å ha etablert en god innkjøpsstrategi. De siste års fokus på Lov om offentlige anskaffelser og avdekking av korrupsjonssaker i offentlig sektor, bekrefter dette. Det er nødvendig at Fredrikstad kommune

sørger for å ha et klart innkjøpsfaglig fokus, for å sikre en forsvarlig og lovmessig gjennomføring av sine anskaffelser.

En innkjøpsstrategi vil også sikre at den valgte fullmaktsstruktur som gjelder for organisasjonen blir fulgt. Samlet sett vil dette sikre at kommunens anskaffelser skjer i henhold til gjeldende lover og internt delegasjonsreglement, og ikke minst at riktig produkt og mengde fra korrekt leverandør anskaffes.

Fredrikstad kommune skal foreta sine innkjøp innenfor Lov om offentlige anskaffelser, og det er en klar målsetting at alle virksomheter skal gjøre sine innkjøp så rimelig, sikkert og effektivt som mulig. Ved å sørge for en samordning av kommunens behov, vil det stimuleres til en effektiv utnyttelse av kommunens posisjon som storkunde i markedet slik at optimale betingelser oppnås. Korrekte innkjøp medfører økt handlingsrom til kommunens tjenesteproduksjon.

Kommunale avdelinger, virksomheter og KF er underlagt Fredrikstad kommune. I veiledningen til Lov om offentlige anskaffelser er det lagt til grunn at følgende forutsetninger samtidig må være oppfylt, dersom en kommunal virksomhet skal kunne opptre separat:

Virksomheten har eget budsjett og selvstendig innkjøpsansvar

1. Anskaffelsen er kun til denne virksomheten
2. Beslutningen om inngåelse av kontrakt tas utelukkende av denne virksomheten for denne anskaffelse (dvs. at virksomheten ikke trenger noen godkjenning fra andre.)

I praksis vil sjelden begge disse forutsetningene være tilstede samtidig. Særlig vil pkt. 2 by på problemer fordi kommunale avdelinger og virksomheter vil ha sammenfallende behov som medfører at deres anskaffelser ikke er unike. Derfor må dette vurderes samlet for kommunen.

3.1 Koordinering av anskaffelser

Fredrikstad kommunes samlede behov for anskaffelser, må koordineres via ett punkt, som skal være innkjøpsavdelingen. Konkret betyr dette at dersom en virksomhet har behov for å anskaffe varer og tjenester innen en bestemt kategori, skal dette meldes til innkjøpsavdelingen som undersøker om andre virksomheter har tilsvarende behov.

Når behovene er identifisert, må innkjøpsavdelingen vurdere leverandørmarkedet, samlet omfang og tidligere innkjøpsatferd på området. Sammen med de som har behov for anskaffelsen sikres et godt vurderingsgrunnlag for å definere stipulert volum, kravspesifikasjoner, konkurranseform og kjøpsbetingelser. Innkjøpsavdelingen etablerer brukergruppe for avtaleområdet, for å sikre "eierskapet" til avtalen.

Når avtale er etablert blir avtalen fulgt opp av brukergruppen i avtaleperioden gjennom statusmøter. Avtalen kunngjøres i organisasjonen, og alle kommunens avdelinger og virksomheter får pålegg om å benytte denne avtalen for sine anskaffelser/behov.

3.2 Brukergrupper

Ordningen med brukergrupper som representanter for brukerne av innkjøpsavtaler er en viktig kvalitetssikring av avtalen, leverandøren og avtalens produkt- eller tjenesteområde. Innkjøpsavdelingen må på sin side tilrettelegge for så effektive prosesser som mulig, slik at ressursbruken i brukergruppene kan minimeres.

Når det gjelder ikke-gjentagende anskaffelser, vil det også være viktig med brukermedvirkning for å sikre fagkunnskap i de tilfeller hvor det er vesentlig for anskaffelsen.

Brukergruppene har en viktig og nødvendig rolle for å sikre at det anskaffes korrekt produkt/tjeneste i forhold til kommunens behov og kvalitetskrav, samtidig som det sikres grundighet og bredde i leverandør oppfølgingen. Permanent oppnevnte

brukergrupper som deltar aktivt i avtaleperioden, vil sikre god etterlevelse av inngåtte avtaler.

3.3 Innkjøpsfaglig ansvar

Innkjøpsavdelingen er i dag ansvarlig for å godkjenne og tildele roller til de som skal benytte den offentlige kunngjøringsdatabasen www.doffin.no. Det påhviler oppdragsgiver et stort ansvar når en kunngjøring legges ut. Kunngjøringsfeil kan få store konsekvenser. De som skal kunngjøre på vegne av FK, må derfor være sikre på denne prosessen. Dette sikrer at kommunen opptrer helhetlig og korrekt i leverandørmarkedet.

3.4 Innkjøpere og fullmakter

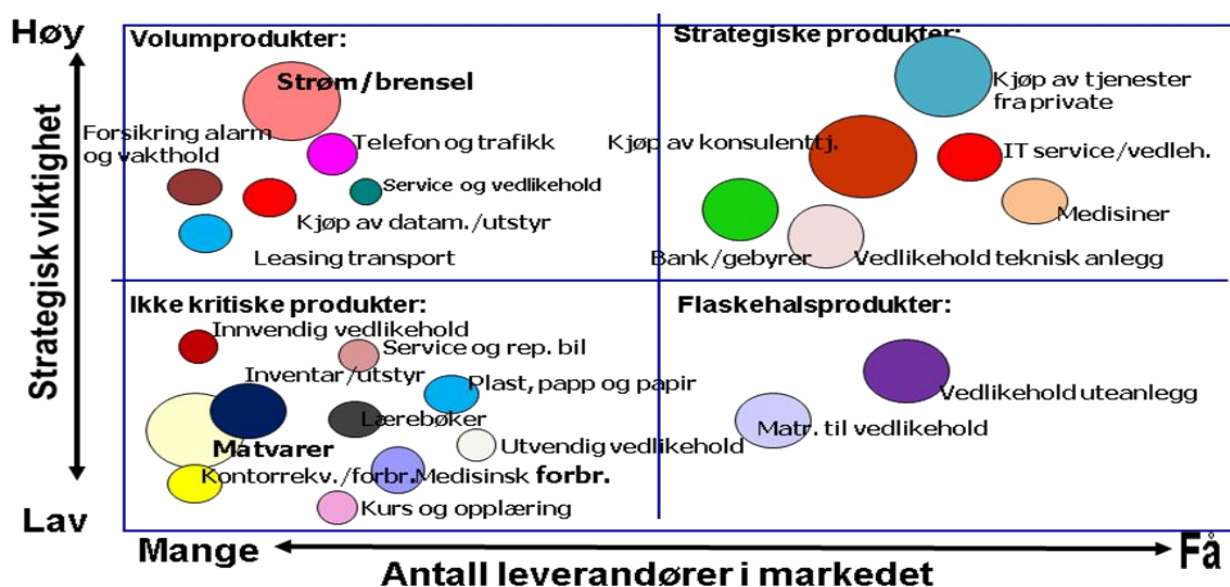
Profesjonalisering er viktig for å bedre internkontrollen, sikre sporbarhet og mer effektive prosesser ved planlegging av innkjøp, valg av riktig leverandør og god bruk av tilgjengelige elektroniske verktøy. Innkjøpsavdelingen, i samarbeide med virksomheten, utpeker "innkjøpere" på hver virksomhet, som tilføres en grunnkompetanse på innkjøpsområdet. Disse oppdateres jevnlig på hvilke rammeavtaler som gjelder og bruk av ehandel.

Det er her viktig at dette samordnes med fakturahåndtering/regnskap slik at man sikrer gjenbruk av fullmaktsstruktur.

- Alle "innkjøpere" skal ha attestasjonsmyndighet.
- Alle anvisere skal ha tilsvarende rolle i ehandel/innkjøpssystemet som godkjennerne.

4 LEVERANDØR- OG ANSKAFFELESSTRATEGI

Leverandørstrategi er definert som "Hvordan kjøpende virksomhet forholder seg til sin leverandør" (Persson og Virum 1995). Produktene/tjenestene kan være avgjørende for hvordan den kjøpende virksomhet forholder seg til aktuelle leverandører. Figuren under illustrerer kategorisering av Fredrikstad kommunes innkjøp i fire ulike produktgrupper (Kraljic's matrise). Med produkt eller artikkel menes også tjenester.



Som det fremgår av figuren er hovedtyngden av anskaffelser i den delen av figuren som indikerer at konkurranse og relativt kortsiktige avtaler gir størst økonomisk gevinst. Når det gjelder for eksempel kjøp av konsulent tjenester, er dette området så stort at det kreves en egen analyse av hver kategori for å plassert disse tjenestene korrekt i matrisen.

I forhold til mer strategiske og spesialiserte produkter/tjenester vil avhengigheten til leverandør være vesentlig større enn der leverandørene er mange og produktene standardiserte. For dette produktområdet vil forholdet til leverandørene være mer langvarig og preget av samarbeid og videreutvikling av produkter/tjenester. Eksempler på dette kan være arkiv og sakssystemer, personal/lønnsystem, økonomisystem og sykehjemsplasser.

Tradisjonelt har innkjøpsfokus i stor grad vært på forhandlinger og leverandørvalg. Det er nødvendig å endre dette til å ha et betydelig større fokus på behovsfase og strategivalg for det enkelte avtaleområde. Det er også anerkjent i innkjøpsteorien at det er ved behovsdefineringen de største potensielle gevinstene ligger. Dette sikres ved å etablere gode brukergrupper med stor faglig kompetanse. Implementering og oppfølging av nye avtaler må også tilgodeses med betydelig større ressursbruk, for å sikre at avtaler brukes. Et overordnet pålegg om bruk av inngåtte avtaler er her helt vesentlig.

Videre må det kontinuerlig følges opp at leveringsbetingelser/priser er i samsvar med inngått avtale. For de avtaler som er tilgjengelige i innkjøpssystemet vil dette være en enkel prosess. Der må alle kataloger godkjennes av innkjøpsavdelingen før de gjøres tilgjengelig. I tillegg vil alle avvik mellom ordre og faktura avdekkes i fakturahåndteringen hvor faktura knyttes opp mot ordre. Her vil vår dokumentasjon som er påkrevet loggføres.

Dette gir oss økonomiske gevinster gjennom:

- Gode prosedyrer for oppfølging av leverandører, avvik avdekkes.
- Økonomisk effekt av kommunens innkjøpsprosesser synliggjøres gjennom bruk av måleindikatorer.
- Større fokus på definering av behov og best mulig kompetanse på produkter og oppfølging av leverandører

5 STRATEGI FOR BRUK AV ELEKTRONISKE VERKTØY I ANSKAFFELSESPROSESSER



Figuren viser de elementer som inngår i en anskaffelsesprosess, og den optimale løsningen består i størst mulig bruk av elektroniske løsninger i alle delprosesser.

Innkjøpssystemet og ehandel.no, dekker prosessene bestilling og varemottak, og "klargjør" bestillingen for fakturabehandlingen. Fredrikstad kommune har etablert elektroniske løsninger for disse prosessene.

Det er potensiale for effektivisering dersom det tas i bruk elektroniske verktøy for selve konkurransegjennomføringen fra behov til kontraktstildeling. Et slikt verktøy vil øke effektiviteten ved å legge til rette for etablering av maler, mottak av tilbud elektronisk, foreta vektning og evaluering, og bruk av standarder.

Etablering av avtaleforvalterverktøy vil sikre en god oversikt og publisering av gjeldende avtaler, varsling av tidspunkt for innløsning av opsjoner og forberedelser til ny konkurranser.

Fredrikstad kommune har etablert elektroniske løsninger for fakturahåndtering og bokføring/betaling, og mottar efaktura. Økt mottak av efaktura vil redusere manuell skanningsjobb, og øke effektiviteten. Automatisk knytning mellom faktura, ordre, og bruk av profiler i fakturabehandlingen, vil i tillegg realisere ytterligere effektiviseringsgevinster.

For Fredrikstad kommune vil en hel-elektronisk anskaffelsesprosess åpne både for nye måter å foreta anskaffelser på og nye måter å etablere og vedlikeholde kundeforhold. Dette

vil lede til reduserte kostnader, redusere feil, understøtte konkurranse, styrke kommunen som en lojal kunde, sikre forutberegnlighet, sikre sporbarhet og dokumentasjon i alle prosesser og skape større uavhengighet fra enkeltleverandører.

Bruk av elektroniske verktøy vil kunne effektivisere hele anskaffelsesprosessen og understøtte økt konkurranse og likebehandling av leverandørene.

6 SAMFUNNSANSVAR – OMDØMME

Samfunnshensyn er aktualisert gjennom det nye regelverket for offentlige anskaffelser. Offentlig sektor kjøper varer og tjenester for over 250 milliarder i året, og kan ved bevisste innkjøp bidra til en samfunnsutvikling som gir en bedre hverdag for innbyggerne og som også vil ha betydning globalt. Bevisst utøvelse av samfunnsansvar i alle anskaffelser vil ha betydning på sentrale områder som opplevelse av miljøkvaliteter, tilgjengelighet til det offentlige rom og muligheter for mennesker med redusert arbeidsevne til å delta i arbeidslivet.

Fredrikstad kommune skal følge opp regelverkets utfordringer i forhold til at den enkelte anskaffelse under planleggingen skal ta hensyn til livssyklus-kostnader, universell utforming og miljømessige konsekvenser. Kommunens fokus på økende bruk av innkjøpssystemet og elektronisk fakturabehandling fra bestilling til betaling, er også et miljøfremmende tiltak. Anskaffelser kan planlegges slik at transport av varer fra leverandør skjer på mest mulig hensiktsmessige måte. Ved god planlegging i den enkelte virksomhet og med fokus på større bestillinger, vil det kunne gi færre fakturaer og færre utkjøringer av varer. Dette igjen kan gi mindre transportkostnader og mindre miljøbelastning.

Regjeringens handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser ble lagt fram sommeren 2007. Fredrikstad kommune ønsker å fremme miljøvennlige løsninger, som som for eksempel ved kjøp av biogass bil. Det er også satt opp krav til CO2 utslipp på bilparken i planperioden. For øvrig ønsker vi å følge opp kriteriene for miljøbevisste innkjøp, som nylig ble lagt fram av Nasjonalt panel for miljøbevisste innkjøp.

- "Varer og tjenester velges på bakgrunn av livsløpskostnader, kvalitet og miljøegenskaper"
- "Varer og tjenester som er energieffektive, har lavt innhold av helse- og miljøfarlige kjemikalier, gir lave forurensende utslipp og lavt ressursforbruk skal prioriteres"
- "For varer hvor det er utviklet miljømerkingskriterier i regi av Svanen eller EU-blomsten skal disse kriteriene så langt som mulig legges til grunn"
- "For tjenester skal leverandører med rutiner og kompetanse som sikrer lav miljøbelastning prioriteres, f.eks. leverandører som kan dokumentere dette ved å ha innført ISO 14001 eller Miljøfyrtårn."

Fredrikstad kommune ønsker også å melde seg inn som et kontrollmedlem av Grønt Punkt, som gir oss ansvar for å sette krav til at leverandørene er/blir medlem av Grønt Punkt i kontraktperioden. Grønt Punkt er en returordning for brukt emballasje, og med dette kontrollmedlemsskapet kan vi følge opp regjeringens handlingsplan på dette området.

Fredrikstad kommune har fokus på etikk i innkjøpsreglementet. De generelle retningslinjer for etikk i forhold til anskaffelser skal bidra til å sikre anskaffelsesprosessen. Kommunen følger også opp sitt ansvar i forhold til kravet om varslingsrutiner. Varslingsrutinene skal være med på å sikre at Fredrikstad kommune opptrer profesjonelt både internt og eksternt.

Kriteriene for miljøbevisste innkjøp er skissert over, og utfordringen ligger fortsatt foran oss i forhold til at det må taes særskilte hensyn i den enkelte anskaffelse, uten at dette forringer konkurransesituasjonen vesentlig. Arbeidet er meget tidkrevende og en prioritering på dette området må sees i sammenheng med øvrige arbeidsoppgaver og tilgjengelige ressurser.

7 KOMPETANSE

Utfordringene på området offentlige anskaffelser har økt betydelig med kravene i den nye forskriften til LOA som gjelder fra 1.1.2007. Både nye konkurranseformer, økte krav til å dokumentasjon av anskaffelsesprosessene og et stadig mer skiftende og internasjonal marked stiller økte krav, særlig til personell som skal styre og lede anskaffelsesprosesser. Det er et stadig sterkere fokus på at offentlige anskaffelser skjer innenfor rammen av regelverket, både fra pressen og næringslivets organisasjoner.

Styrking av kompetansen på hele anskaffelsesprosessen er nødvendig for å sikre konkurranse og likebehandling i samsvar med målsettingene i LOA.

8 INNKJØPSSAMARBEID

Det vil være strategisk å søke å etablere et samarbeide med nærliggende kommuner som ikke har en egen innkjøpsfunksjon. Det bør utredes finansieringsformer og ressursbruk i slike samarbeidsavtaler. Dette er et område hvor FK kan utnytte sin kompetanse og sine ressurser slik at FK og aktuelle kommuner samlet sett utnytter ressursene på beste måte.

Fredrikstad kommune bør ta initiativ til å tilby sine tjenester til de nærliggende kommuner som ønsker å gå inn i et slikt forpliktende samarbeide. En analyse over ressursbehov og kost/nytte, vil være nødvendig for å etablere en slik løsning vil danne grunnlaget for en satsning på dette området.

9 INNFASING AV NY INNKJØPSSTRATEGI

Strategidokumentet vil være retningsgivende for de områdene det skal være fokus på for anskaffelser i Fredrikstad kommune. Strategien har som målsetting tre hovedelementer.

Sikrere innkjøp

- Færre feil og bedre kontroll gjennom elektronisk sporbarhet
- Effektiv kontroll av en avtales priselementer
- Godkjenning og priskontroll før bestilling Gir god oversikt over hvilke type produkter som kjøpes fra hvilke leverandører.
- Muliggjør effektive tiltak mot korrupsjon
- Bedre innkjøpsstrategi – prioritering og differensiering
- Bedre avtaler – produktstandardisering og volumforpliktelser
- Lojalitet i forhold til rammeavtaler
- Automatiserer konteringsarbeidet og bedrer kvaliteten på regnskapet

Bedre Innkjøp

- Prisgevinster gjennom økt lojalitet til inngåtte avtaler og bedre grunnlag for inngåelse av nye avtaler
- Bedre grunnlag for definering av behov gir lavere vare/tjenestepriser
- Bedre innkjøpsavtaler når det gjelder leveransesikkerhet og fakturering
- Flere rammeavtaler

Enklere innkjøp

- Redusert tidsbruk gjennom mer effektive og enklere rutiner Faktura matchet mot eBestilling og eVaremottak gir lave transaksjonskostnader og optimal økonomisk gevinst

Ved utarbeidelsen av strategiplanen har vi avdekket områder som det er viktig å sette fokus på. Lojalitet til inngåtte avtaler har et forbedringspotensiale, styrking av innkjøpsavdelingen og samordning av enkeltkjøp vil være satsningsområder. Bruk av rammeavtaler og utvidelse av disse spesielt rettet mot varer og tjenester innenfor teknisk drift bør ha et sterkere fokus. Parallele avtaler med minikonkurranser på avtaleområdet, vil sikre konkurranseaspektet og endringer i markedet. Dette krever planlegging og kartlegging av framtidige innkjøpsbehov. Samhandling mellom Teknisk Drift og den sentrale innkjøpsavdelingen er en forutsetning for å lykkes i dette. Rammeavtaler vil kunne dekke drifts og rehabiliteringsprosjekter, inkludert byggeledelse og koordinering. Alle avtaler vil være konkurranseutsatt og dermed sikre at markedsendringer blir ivaretatt.

Bruk av elektroniske verktøy effektiviserer anskaffelsesprosessen, sørger for sporbarhet og dokumentasjon. Dette vil stimulere til økt konkurranse og likebehandling av leverandørene.

En egen internkontrollvirksomhet som har til oppgave blant annet å avdekke brudd på innkjøpsregelverket, vil kunne bidra til å styrke kommunens omdømme på området.