

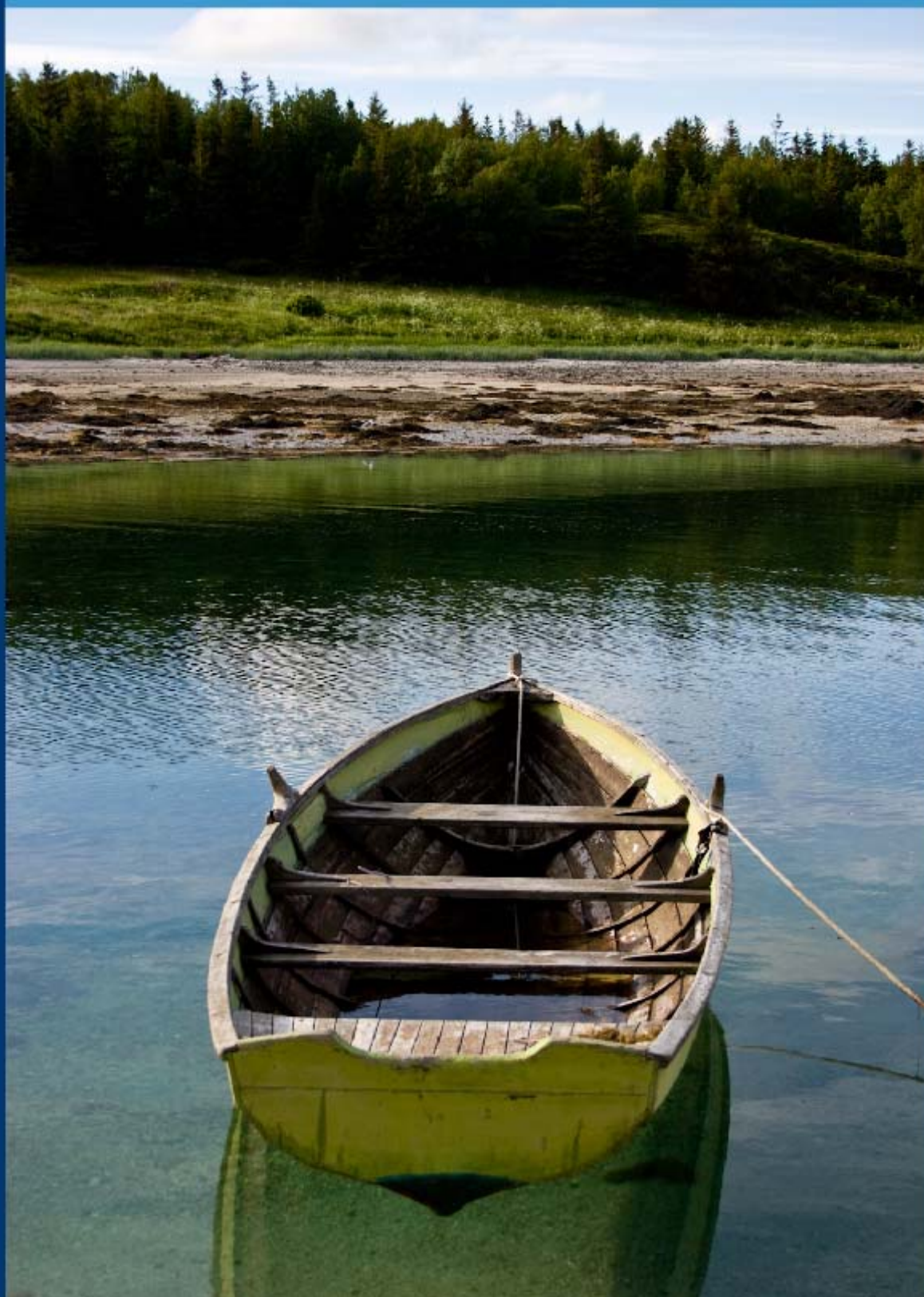
KS



Tidsskrift for KS Innkjøpsforum

# Forsyning

NR 1 - 2009



## **INNHold**

- **LEDER**  
Av Knut Otto Pedersen, leder i fagrådet KS Innkjøpsforum. 3
  
- **KARTLEGGING AV INNKJØPSNETTVERK I DET OFFENTLIGE NORGE**  
Av Harald Alfsen, partner FIRSTVENTURA AS Bergen. 4
  
- **OM DIREKTORATET FOR FORVALTNING OG IKT**  
Av Dag Strømsnes, avd. direktør Avdeling for offentlige anskaffelser. 7
  
- **OFFENTLEGLOVA OG OFFENTLIGE ANSKAFFELSER**  
Av Jonny Rune Indrevåg, fagrådsmedlem KS Innkjøpsforum, innkjøpssjef Ålesund kommune. 9
  
- **SAMFUNNSANSVAR OG OFFENTLIGE ANSKAFFELSER**  
Av Dag Strømsnes, avd. direktør Avdeling for offentlige anskaffelser. 14
  
- **KARTLEGGING AV BRUDD PÅ ANSKAFFELSESGELVERKET I STATLIGE, FYLKESKOMMUNALE OG KOMMUNALE VIRKSOMHETER**  
Av Dag Thomas Nybø-Sørensen, senior prosjektleder FIRSTVENTURA AS, Oslo. 16

---

## LEDER

---

**I skrivende stund er årssamling og årsmøte akkurat vel overstått. Omkring 70 deltagere fikk oppleve Bodø og Nord- Norge på sitt beste på vårvinteren med et etter min mening praktisk rettet, nyttig og godt faglig program. Samtidig fikk vi satt av god tid til diskusjon omkring de faglige temaene og lagt til rette for nettverksbygging og faglig diskusjon.**



---

**Av Knut Otto Pedersen, leder i fagrådet KS Innkjøpsforum.**

---

Nettverksbygging er kanskje en av de viktigste funksjonene til et slikt arrangement, og selv om det er mange av de samme som kommer tilbake hvert år, så er det bestandig noen nye mennesker å bli kjent med. Både store og små kommuner er representert, noe som gir både utfordringer i forhold til faget og en spennende mulighet til erfaringsutveksling fra forskjellige ståsted.

I KSI og fagrådet har mye skjedd siden forrige Forsyning nr 3 – 2007. Det har vært avholdt ett årsmøte og årssamling i Kristiansand september 2008 og leder av fagrådet er byttet to ganger. Dette kan høres ut som urolige tilstander, men det har det absolutt ikke vært. Det forrige fagrådsstyret som delvis ble skiftet ut høsten 2008 har vært preget av ordnede former og godt arbeid, noe som har fortsatt og vil fortsette fremover med det sittende fagrådet.

KSI koordinator Gunn-Lise Jacobsen har nå hatt et drøyt år i jobben og har gitt sitt svært gode bidrag til at KSI har kommet videre. Økonomi og regnskap har vært et punkt som har vært mye diskutert i KSIs fora tidligere. For meg som leder er det en god følelse å kunne legge frem et regnskap og et budsjett for årsmøtet som gir god oversikt over KSIs økonomiske tilstand, alt takket være Gunn-Lises iherdige innsats for å få dette på plass.

Avklaringen mot KS i form av virksomhetsplanen har tatt mye av fagrådets tid, men har kommet på plass i løpet av 2008. KS har selv vært i omstilling, men arbeidet med virksomhetsplanen har gitt KSI det rommet og den innflytelsen vi trenger for å

gjennomføre våre aktiviteter og øve vår påvirkning. KSIs tilgang til KS ressurser er fastlagt i virksomhetsplanen, og gir medlemmene nødvendig støtte når det trengs.

Jeg tror KSI har kommet styrket ut av den prosessen som har foregått siden høsten 2007, og nye utfordringer står i kø fremover.

Stortingsmeldingen om offentlige anskaffelser er bebudet til behandling før sommeren, og kan inneholde momenter som vil få stor innvirkning på vår hverdag som innkjøpere.

Offentleglova har mange av oss allerede fått merke konsekvensene av. Jeg mener vi er tjent med å opptre så åpent som mulig for å være mest mulig troverdige. Det er mange nok som er ute etter å lage sak av påstått uryddighet i anskaffelsesvirksomheten i det offentlige, noe som enklest motvirkes av full åpenhet så langt loven gir oss anledning til det.

---

---

## **KARTLEGGING AV INNKJØPSNETTVERK I DET OFFENTLIGE NORGE**

---

**Firstventura AS fikk i 2007 i oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) å gjennomføre en kartlegging av innkjøpsnettverk i det offentlige Norge. Formålet var å gi et bilde av hva slags samarbeid som eksisterer, hvilke oppgaver disse utfører og hvilke ressurser og hvilken kompetanse innkjøpsnettverkene besitter.**

**Her følger en oppsummering av prosessen og funnene.**



---

**Av Harald Alfsen, partner FIRSTVENTURA AS Bergen.**

---

Det ble først gjennomført en grovkartleggingsfase, hvor både kommunale, fylkeskommunale og statlige organer ble kontaktet for å få et bilde av hvilke

samarbeid som eksisterer, hvem som er deltakere, hva samarbeidet består i og hvilken kompetanse nettverkene besitter.

Det ble avdekket 83 innkjøpsnettverk i kommunal og fylkeskommunal sektor. Dette omfatter alt fra de rene fylkeskommunale eller kommunale nettverk, til nettverk over sektorgrenser og forvaltningsnivåer samt samarbeid mellom ulike nettverk. I statlig sektor ble det avdekket 41 innkjøpsnettverk. Dette omfatter også alt fra de godt organiserte til de høyst uformelle nettverkene. Totalt er det registrert i overkant av 370 kommuner som del av et eller flere nettverk.

På bakgrunn av grovkartleggingen ble det så i samarbeid med FAD plukket ut et tverrsnitt av innkjøpsnettverk, både i kommunal/fylkeskommunal og statlig sektor, hvor det ble gjennomført en intervjurunde for å få detaljkunnskaper.

Resultatene fra intervjurunden avdekket at det finnes et vidt spekter av innkjøpsnettverk, både med tanke på organisering, deltakere, ressurser og kompetanse. På grunnlag av de data kartleggingen fikk fram, er det på det rene at de fleste kommuner er deltakere i innkjøpsnettverk. Alle fylkeskommuner er involvert i ett eller flere nettverk. Innenfor statlig sektor er bildet noe annerledes. Noen statlige enheter har samarbeid ut mot kommuner og fylkeskommuner. Andre har samarbeid med andre statlige enheter, særlig innenfor egen sektor. Likevel kan det synes som samarbeid på tvers av tilsyns- og direktoratssektoren er mindre utbredt.

Innkjøpsnettverkene er vidt forskjellig organisert. Kommunale innkjøpsnettverk finnes det flere av, det samme gjør det med andre former for formalisert avtalefestet samarbeid. Mange samarbeid eksisterer også på sak-til-sak-basis, hvor partene har en uformell avtale om samarbeid der en av partene finner det fornuftig. De vanligste formene for samarbeid er formelle kommunale samarbeid (ihht § 27 i kommuneloven - om interkommunale selskap), prosjektsamarbeid og uformelle samarbeid.

Manglende ressurstilgang synes å være den største svakheten ved eksisterende nettverk. De fleste nettverk baserer seg på bruk av allerede eksisterende ressurser hos alle eller noen av de deltakende parter. Dette medfører ofte at nettverksarbeidet kommer i tillegg til andre funksjoner. Selv om samarbeid i nettverk ofte blir nevnt å være ressursbesparende, ettersom man slipper å utføre dobbeltarbeid innenfor nettverket, syntes de totale avsatte ressurser på innkjøp å være knappe. Noen større samarbeid har avsatt egne sentrale fellesressurser for innkjøp, som tilgodeser alle nettverksdeltakerne.

Finansieringen varierte bl.a. gjennom ulike former for kontingenter. Dette kan enten være flat kontingent eller kontingent basert på størrelsesforholdet mellom de samarbeidende parter. Det fins også former for provisjon av avrop under fellesavtaler, som går til nettverket. Andre innkjøpsnettverk baserer seg på at hver av partene bidrar med egne ressurser, og dekker selv sin del av disse. Betaling pr. innbygger i kommunen blir også benyttet.

Kompetansenivået og kompetansesammensetningen varierte mye. De fleste nettverk oppgir å være gode på innkjøpsfaglig kompetanse, de har god operativ erfaring og anser seg som gode til å styre innkjøpsprosesser. Mange etterlyser bedre regelverkskompetanse. Markedskompetansen synes også å være et område for forbedring. Flere av intervjuobjektene etterlyste et kompetent og pålitelig støtteorgan, enten sentralt eller regionalt, som kan svare på innkjøpsfaglige/regelverksbaserte problemstillinger på telefon eller e-post. Det kan også synes som det er et behov for

mer fokus på strategiutvikling, samt at det er et behov for tilrettelagt høyere utdanning som gir innkjøpsfaglig kompetanse, markedskompetanse og regelverkskompetanse.

Flere nettverk fremhevet som en svakhet at de i stor grad er tuftet på personlige relasjoner mellom innkjøpere. Dette medfører en sårbarhet ved utskifting av personer, og de samarbeidsrutiner/former nettverket baseres på. Videre sammenfaller i stor grad svakhetene med det som blir sett på som forutsetninger for i fremtiden å skape gode resultater i nettverkene.

Av forutsetninger for å kunne utvikle et bedre rådgivnings- og kompetansenivå syntes det største ønsket å være at det blir bedre ressurstilgang. Dette gjelder både økonomiske ressurser og personer dedikert til innkjøp. Mange etterlyser bedre ledelsesforankring for innkjøp, og det kan synes som det er mange som ikke har utviklet eksplisitte innkjøpsstrategier som ligger til grunn for arbeidet. Samtidig er det flere som peker på at like barn liker best? Nettverk fungerer best der det er parter med sammenfallende eller sammenlignbare interesser og utfordringer som deltar.

Mangel på klare politiske retningslinjer på offentlige anskaffelser (særlig innenfor organisering og kompetansebygging) fra storting og regjering blir trukket fram som et hinder for å forbedre arbeidet på området. Det samme gjør manglende kompetanse på innkjøp og regelverk hos lokale politikere. Dette fører ofte til både manglende prioritering av og forståelse for de begrensninger regelverket for offentlige anskaffelser gir når det gjelder å ta lokale hensyn. Særlig gjelder dette ut mot de lokale leverandørmarkedene der mange i mangel på god markedsstrategi ikke følger regelverket, eller ikke bruker det på en måte som bidrar til utvikling av det lokale leverandørmarkedet.

Totalbildet er at det er et mangfold av innkjøpsnettverk i Norge. Kompetansen oppfattes som god på de fleste områder, men det er store variasjoner. Flere nettverk har mye å bidra med, både når det gjelder kompetanse og ideer inn mot et offentlig tilrettelagt rådgivnings- og informasjonstilbud. De fleste nettverk synes i stor grad å være opptatt av informasjonsspredning og deling av kompetanse. Potensialet for en styrking av det nasjonale informasjons- og rådgivningstilbudet gjennom bidrag fra eksisterende innkjøpsnettverk synes derfor viktig.

---



## OM DIREKTORATET

**Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) skal medvirke til å styrke regjeringens arbeid med å fornye offentlig sektor og gjøre statsforvaltningen mer helhetlig og slagkraftig.**

**Difi arbeider for at statsforvaltningen skal kjennetegnes av kvalitet, effektivitet, medvirkning, bruker-orientering og åpenhet. Difi skal også medverke til at staten er organisert og ledet på en god måte, med nødvendig samordning på tvers av sektorene.**



**Av Dag Strømsnes, avd. direktør Avdeling for offentlige anskaffelser.**

Prioriterte oppgaver for Difi er å

- medverke til gode omstillingsprosesser i staten
- utarbeide og følge opp den nye statlige kommunikasjonspolitikken
- være med på å utvikle ledere og medarbeidere og forvaltninga av de menneskelige ressursene i staten
- legge til rette for samfunnstjenlige, kostnadseffektive og kvalitetsrettede offentlige anskaffelser
- medverke til samordnet og kostnadseffektiv IKT-bruk i offentlig sektor
- gjøre offentlig informasjon og tjenester på Internett lettere tilgjengelige både for innbyggere og for forvaltningen

Direktoratet ble opprettet 1. januar 2008 og består av tidligere Statskonsult, Norge.no og E-handelssekretariatet. Det er også overført enkelte oppgaver og stillinger fra

Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Difi er lokalisert både i Oslo og Leikanger.

Difi skal, bl. a. gjennom avdeling for anskaffelser, legge til rette for samfunnstjenlige, kostnadseffektive og kvalitetsrettede offentlige anskaffelser. Oppdragene innenfor anskaffelsesområdet er forankret både i Fornyings- og administrasjonsdepartementet og i Miljøvernedepartementet. I Norge foretar offentlig sektor anskaffelser for 330 milliarder kroner hvert år. Regelverket for offentlige anskaffelser, samt en god anskaffelsesfaglig praksis skal sikre at disse midlene utnyttes best mulig gjennom kostnadseffektive og samfunns-tjenelige anskaffelser, og at offentlig sektor gjennom sine anskaffelser bidrar til å utvikle et konkurransedyktig næringsliv.

Offentlige anskaffelser skal så langt som mulig basere seg på konkurranse, hvor målet er å sikre effektiv ressursbruk og minimal miljøbelastning når offentlig sektor kjøper varer og tjenester, samt til økt verdiskapning i samfunnet. Difi skal sørge for at anskaffelsesområdet får en nødvendig ledelsesforankring i virksomhetene og at anskaffelsesfunksjonen blir organisert på en måte som sikrer nødvendige ressurser og kompetanse i hele anskaffelsesprosessen.

Offentlig sektor - staten, fylkeskommunene og kommunene - påvirker miljøet og sosiale forhold både i Norge og internasjonalt som forbruker, som produsent, som byggherre og som eiendomsforvalter. Det offentlige påvirker gjennom bl. a. kjøp av konkrete produkter og tjenester, og på andre måter som f. eks. valg av transportløsninger, forbruk av energi og hvordan den enkelte virksomhet bidrar til at det blir mindre avfall ved å stille krav til avfallsminimering og gjenvinningsteknologi til leverandører og underleverandører.

Virksomheters samfunnsansvar kan defineres som helheten av et økonomisk, miljømessig og sosialt- og etisk ansvar. Dette innebærer en forpliktelse til å bidra til en bærekraftig økonomisk utvikling og til å samarbeide med de ansatte, ansattes organisasjoner, frivillige organisasjoner, lokalsamfunn og samfunnet i sin helhet for å bidra til økt livskvalitet. Miljøvennlige anskaffelser som inkluderer avfallsminimering og et minimum av miljøbelastninger for øvrig, er et viktig redskap for å fremme en effektiv offentlig sektor og stimulere til utvikling og innovasjon av f. eks miljøteknologi i leverandørmarkedet.

Difi skal medvirke til at offentlige virksomheter blir krevende kunder når det kjøpes varer og tjenester. En krevende kunde kjennetegnes ved at anskaffelsen fører til behovsdekning og at pris og kvalitet på varer og tjenester er med på å sikre virksomhetens tjenesteproduksjon til beste for publikum og brukere.

---

---

## OFFENTLEGLOVA OG OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

---

Den nye "Offentleglova" har bidratt til større fokus på hvordan vi håndterer dokumenter i offentlige anskaffelser. Skal vi ta innsynsretten og krav til gjennomsiktighet i anskaffelsesprosessen på alvor, er det nå en fin anledning til å gå gjennom regelverket og lage prosedyrer for hvordan man skal ivareta krav til arkivering, journalføring og fremme en åpen og gjennomsiktig forvaltning.



---

Av Jonny Rune Indrevåg, fagrådsmedlem KS Innkjøpsforum og innkjøpssjef Ålesund kommune.

---

I møte med kolleger og av egen erfaring framkommer erkjennelser om at vi er lite flinke til å behandle tilbud og dokumenter i anskaffelser både i forhold til arkiv og i forhold til innsynsretten. Når vi arbeider utenfor saksbehandlingssystem i store deler av prosessen, blir det helst at vi har en mappe for anskaffelsen hvor verken vurdering av innsynsrett eller krav til journalføring blir ivaretatt. I mange tilfelle er det slik at dokumenter i en anskaffelse ikke blir tilgjengelige i kommunens arkiv før lenge etter at konkurransen er ferdig. Og da er det ofte bare de mest nødvendige dokumentene som legges inn, mens det aller meste av grunnlagsdokumentene blir liggende i elektroniske mapper utenfor arkivet, utenfor offentlig tilgang.

Nedenfor er det mest relevante i den nye Offentleglova med hensyn til offentliggjøring eller begrensning av innsynsretten av dokument før, under og etter en anskaffelse gjennomgått.

### Formål

§ 1 "Formålet med lova er å leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomsiktig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. Lova skal òg leggje til rette for vidarebruk av offentleg informasjon."

### Virkeområde

I tillegg til stat, fylkeskommunene og kommunene, gjelder som hovedregel også loven for virksomheter som kommunene har *bestemmende innflytelse over* i form av eierandel på mer enn 50 % eller der det er anledning til, indirekte eller direkte å velge

mer enn halvparten av medlemmene med stemmerett i det øverste organet i virksomheten.

### **Hovedregel**

Hovedregelen (§ 3) er at *alle* har rett til å kreve innsyn i saksdokument, journaler og lignende register i en anskaffelse. At alle har rett til å kreve innsyn betyr at ikke bare leverandører har rett til å få utlevert tilbud og øvrige dokument, men også for eksempel presse, interesseorganisasjoner og hvilken som helst privatperson. Alle kan også kreve innsyn i en sammenstilling fra databaser som er elektronisk lagra dersom dette kan gjøres på en enkel måte.

Dokument er definert i (§ 4) som "ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande." I praksis skiller altså loven ikke mellom digitalt lagrede for eksempel excel-ark, Word-dokument o.l og et fysisk utskrevet dokument på papir.

Det er også plikt til å føre journal (§ 10) etter reglene i arkivlova med forskrifter. Dette betyr som hovedregel at alle dokument, også interne, som vi produserer eller mottar før, under og etter en anbudskonkurranse skal registreres i arkiv og føres på postliste.

### **Unntak**

*Alle* har altså rett til å kreve innsyn i saksdokument, journaler og lignende register dersom "ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov". En må skille mellom *kan*-unntak og *skal*-unntak. I de tilfeller det *kan* gjøres unntak fra offentlighet, plikter den enkelte å vurdere *meroffentlighet*. Dette betyr at selv om det er mulig (§ 11) "å gjere unntak frå innsyn, skal organet likevel vurdere å gi heilt eller delvis innsyn. Organet bør gi innsyn dersom omsynet til offentleg innsyn veg tyngre enn behovet for unntak."

Opplysninger som er underlagt taushetsplikt, *skal* unntas fra offentlighet, jf offentleglova § 13. Det er verdt å merke seg at loven her skiller mellom *opplysninger i dokumentet* og *ikke hele dokumentet*. En kan ikke unnta hele dokumentet, men kun opplysninger som i medhold av lov eller forskrift er underlagt taushetsplikt. (Forvaltningsloven § 13 og/eller Forskrift til LOA § 3-6.) Når en gjør unntak for innsyn i deler av et dokument, kan en også (§ 12) "gjere unntak for resten av dokumentet dersom a) desse delane åleine vil gi et klart misvisande inntrykk av innhaldet, b) det vil vere urimeleg arbeidskrevjande for organet å skilje dei ut, eller, c) dei unnatekne opplysningane utgjør den vesentlegaste delen av dokumentet."

Under selve anbudsprosessen og frem til tildelingsbrev sendes ut, kan det (§23, 3. ledd)"gjerast unntak frå innsyn for tilbod og protokoll etter regelverk som er gitt i medhald av lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlege innkjøp, til valet av leverandør er gjort". I perioden frem til en sender ut tildelingsbrev, kan en altså unnta tilbud og protokoll, men vi kan ikke unnta tilbud og protokoll helt frem til kontrakt er skrevet. Det er likevel viktig å ta stilling til om dokumentet eller opplysninger i et dokument skal være unntatt også etter tildelingsbrevet er sendt ut, slik at det ikke automatisk

blir avgradert. Etter tildeling må en derfor henwise til § 13 dersom opplysninger skal unntas offentlighet.

En (§ 14) "kan gjere unntak frå innsyn for dokument som organet har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing". En kan ikke unnta dokument eller del av dokument som inneholder den endelige avgjørelsen i en sak. Interne notater og utregninger som fører frem til et endelig dokument kan altså unntas offentlighet etter § 14.

Etter at oppdraget er tildelt, må man unnta taushetsbelagte opplysninger ved å henwise til § 13 i Offentleglova, "opplysninger som er underlagt teieplikt i lov eller i medhald av lov, er unnatekne frå innsyn." Medhold i lov har man i Forvaltningsloven § 13 som viser til "tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår". Siden vi her snakker om dokument i en offentlig anskaffelse, kan det være like greit å vise til Forskrift til Lov om Offentlige Anskaffelser § 3-6 som har samme ordlyd og også henviser til Forvaltningsloven § 13. Den enkelte saksbehandler må selv vurdere hva som er *opplysninger* som kan unntas og ikke unnta hele dokumentet.

### **Arkivering**

Hos oss i Ålesund kommune har vi tatt en gjennomgang av innholdet i den nye Offentleglova og sett på hvordan vi skal forholde oss til innsynsretten i forhold til anskaffelser. Vi ønsket samtidig å gå gjennom våre arkivrutiner. Dette ut fra en erkjennelse av at våre rutiner ikke var gode nok og at vi ikke oppfylte minstekrav i henhold til arkivlov med forskrift.

Vi satte oss derfor ned med kommuneadvokat og arkivleder og fulgte en anbudskonkurranse fra begynnelsen av, la frem alle dokument og systematiserte dette i henhold til krav i lov og forskrift. En rekke praktiske problemstillinger ble synliggjort, men vi tror vi har funnet løsninger som er gode for alle parter. Ålesund kommune bruker saksbehandlingssystemet Acos, og rutinene er forsøkt tilpasset dette. Tabellen under viser hvordan vi har valgt å løse dokumentbehandlingen i en offentlig anskaffelse. Jeg håper dette kan være et nyttig innspill når din virksomhet skal ta en slik gjennomgang.

## Arkivering ved Offentlige anskaffelser

Sjekk-Liste (Sett X)	Nr	Dokumenter	Henvisning til lov og forskrift Dokumenttype- og skjermingskoder i Acos
	1	Forarbeider eks Kravspesifikasjon fra virksomheten	Off.I § 14 Internt notat (X) Tilgangskode U1
	2	Konkurransesgrunnlag - Del I - Del II - ev. Prisbilag	Offentlig dokument Internt notat til Innkjøpssjefen (N) (Settes i "Ferdig" etter utlysing på Doffin/Ted)
	3	Tilbudsåpning	Off.I § 23.3 Internt notat til Innkjøpssjefen (N) U1
	4	Tilbudsbrev	Off.I §§ 23.3 og 13, jf. Forskrift til LOA §3.6 Innkommende dokument (I) U3
	5	Tilbudene Originaltilbud m/endringer	Off.I §§ 23.3 og 13, jf. Forskrift til LOA §3.6 Lagres i eget arkiv så lenge avtalen er aktiv
	6	Evalueringsskjema Før forhandlinger	Off.I § 14 Internt notat til Innkjøpssjefen (N) U1
	7	Prisevalueringsskjema Før forhandlinger	Off.I § 14 Internt notat til Innkjøpssjefen (N) U1
	8	Vektingskjema /Poengevaluering Før forhandlinger	Off.I § 14 Internt notat til Innkjøpssjefen (N) U1
	9	Referat fra forhandlinger	Off.I § 14 Internt notat til Innkjøpssjefen (N) U1
	10	Evalueringsskjema Etter forhandlinger	Off.I § 14 Internt notat til Innkjøpssjefen (N) U1
	11	Prisevaluering Etter forhandlinger	Off.I § 14 Internt notat til Innkjøpssjefen (N) U1
	12	Vektingskjema /Poengevaluering Etter forhandlinger	Off.I § 14 Intern notat (X)
	13	Melding om avtaleinngåelse	Offentlig dokument Utgående dokument (U)

Sjekk- Liste (Sett X)	Nr	Dokumenter	Henvisning til lov og forskrift Dokumenttype- og skjermingskoder i Acos
	14	Nærmere begrunnelse	Offentlig dokument Utgående dokument (U)
	15	Avtale/ rammeavtale	Offentlig dokument, men unntatt opplysninger etter Off.l § 13 jf. Forskrift til LOA §3-6 Utgående dokument (U)
	16	Doffin utlysing- med spørsmål og svar Div Korrespondanse e-post	Offentlig dokument Internt notat (X) Vedlegg til 17 (etterregistreringer)
	17	Anskaffelsesprotokoll	Off.l §§ 23.3 og 13, jf. Forskrift til LOA §3-6 Internt notat til Innkjøpssjefen (N)
	18	Evt. avtaleendringer og oppfølging av avtaler	Off.l § 13 jf. Forskrift til LOA §3-6 Arkivering i hht dokumentets art



## **SAMFUNNSANSVAR OG OFFENTLIGE ANSKAFFELSER**

**Det offentlige påvirker miljøet og sosiale forhold både i Norge og internasjonalt i rollene som forbruker, produsent, byggherre, eiendomsforvalter og ikke minst som innkjøper. Det er viktig at samfunnsansvaret ivaretas på en god måte.**



**Av Dag Strømsnes, avd. direktør Avdeling for offentlige anskaffelser.**

Offentlig sektor – dvs. staten, fylkeskommunene og kommunene – påvirker miljøet gjennom kjøp av konkrete produkter og tjenester. Men også valg av transportløsninger, forbruk av energi og hvilke krav virksomhetene stiller til avfallsminimering og gjenvinningsteknologi, er viktig.

For at offentlige virksomheter skal få effektiviseringsgevinster av planlegging, gjennomføring og oppfølging av anskaffelser, må de ha vilje til å gjøre noe innkjøpene sine og hvordan de er organisert. Det er generelt for liten vilje og evne til å gjennomføre de endringer og den kompetanseutvikling som er nødvendig innenfor anskaffelsesområdet. Når dette ikke prioriteres, uteblir effektene av godt gjennomførte anskaffelsesprosesser og dermed muligheten for å ta ut økonomiske, miljømessige, sosiale og etiske gevinster. Ferske undersøkelser viser at ledere i offentlige virksomheter svært ofte bryter de grunnleggende prinsippene i lov og forskrift. Det kan føre til ineffektivitet, uetisk adferd og i verste fall korrupsjon. For å oppnå resultater, må lederne endre sin adferd.

Et viktig samfunns mål er at forbruk og produksjon skal være bærekraftig. Offentlig sektor må gå foran og vise vei når de handler. Økt vekt på miljø, etikk, livsløpskostnader og positivt omdømme bidrar til en bedre og mer effektiv offentlig sektor. Det siste års avsløringer om korrupsjon, barnearbeid og mangelfull håndtering

av offentlige anskaffelser viser at offentlige virksomheter har langt igjen før miljø- og samfunnsansvar er en integrert del av innkjøpsfaget og vektlegges i anskaffelsesprosessene.

Som en stor kunde har offentlig sektor et spesielt ansvar for å bidra til at miljøbelastningene knyttet til anskaffelser blir minimale. Ved å være en krevende kunde kan det offentlige også hjelpe næringslivet til å bli mer konkurransedyktig når etterspørselen etter miljøteknologi øker.

Offentlige virksomheter må legge til rette for miljø- og samfunnsansvar gjennom styringssystemene sine og styrke kompetansen på området. Regjeringen har i den forbindelse utarbeidet en Handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar. Hovedtrekkene i handlingsplanen er presentert i St.meld. nr. 26 (2006–2007) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har fått ansvaret for å følge opp handlingsplanen.

For å gi offentlige virksomheter den hjelpen de trenger, skal det etableres en faglig støttetjeneste i hvert fylke/region som skal bistå offentlige virksomheter i implementering av miljøkriterier i anskaffelser. Knutepunktene skal gi bistand til virksomheter for å nå miljømålene de har satt seg. Det skal bl.a. arbeides for å utvikle ny kunnskap og bygge nødvendige ferdigheter hos beslutningstakere og tilbydere.

Offentlige virksomheter handler varer og tjenester for mer enn 330 milliarder hvert år, og har et viktig samfunnsansvar når det gjelder utnyttelsen av disse midlene. Det er viktig å få effektivisering av anskaffelsesprosessene og å sikre gevinstene fra kosteffektive prosesser, og ikke minst oppfylle kravet til konkurranse. Det ligger en stor og ubenyttet effektiviseringsgevinst i å organisere anskaffelsesfunksjonen bedre, og å øke fokuset på innkjøpsfaget i form av kompetanseutvikling og lederforankring.

Gjennomføring av offentlige anskaffelser skal føre til verdiskaping – en offentlig innkjøper er med andre ord en verdiskaper. Verdiskapingen skal beskytte den publikums- og brukerrettede tjenesteproduksjonen mot vilkårlige kutt. Det er realistisk å oppnå minst 5 % effektivisering ved at offentlige anskaffelser blir bedre. Det betyr at nasjonen har 16 milliarder til å sikre tjenesteproduksjon mot vilkårlige kutt hvert år, eller betydelige midler til utvikling av nye og forbedrede produkter eller tjenester til beste for klima, miljø og andre viktige samfunnsmessige verdier. Bedre praksis på anskaffelsesområdet vil forebygge uetisk adferd og korrupsjon, og dermed styrke folks tillit til at fellesmidlene utnyttes best mulig, samtidig som offentlig sektor fremstår som en seriøs og redelig forretningspartner.

---

---

## KARTLEGGING AV BRUDD PÅ ANSKAFFELSESREGELVERKET I STATLIGE, FYLKESKOMMUNALE OG KOMMUNALE VIRKSOMHETER

---

Firstventura AS fikk i september 2008 i oppdrag fra Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) å foreta en kartlegging av statlige, fylkeskommunale og kommunale virksomheters brudd på anskaffelsesregelverket og mulige årsaker til regelbruddene.



---

Av Dag Thomas Nybø-Sørensen, senior prosjektleder,  
FIRSTVENTURA AS, Oslo.

---

### Bakgrunn for rapporten

"Fornyings- og administrasjonsministeren vil ha full gjennomgang av hvordan staten og kommunene gjennomfører sine innkjøp. Både organisering, lederforankring, rutiner og kompetanse skal vurderes. Målet er å finne tiltak som vil profesjonalisere innkjøpsvirksomheten i det offentlige. Det hele skal munne ut i en stortingsmelding som skal legges fram neste vår" (hentet fra pressemelding fra FAD 1. oktober 2008).

### På grunnlag av oppdragsbeskrivelsen i forespørsel fra DIFI, utarbeidet Firstventura rapporten som ble levert DIFI 31.10.2008.

Det fem kildegrunnlag som ligger til grunn for rapporten er:

- 1) Riksrevisjonsrapporter, 2) Fylkes- og kommunerevisjonsrapporter,
- 3) KOFA-avgjørelser, 4) Intervjuer (gjennomført av Firstventura og DIFI) og
- 5) andre kilder (eks. allerede foretatte evaluering av KOFA og kartlegging av innkjøpsnettverk)

I tillegg ble det unntaksvis trukket på Firstventuras erfaring der denne klart støttet en tendens som vist i det øvrige kildegrunnlaget.

### **Mange bryter de grunnleggende kravene i regelverket**

Av kartleggingen framgår at omfanget av og bredden i regelverksbruddene er meget store. Samlet sett ser vi et bilde hvor veldig mange virksomheter gjør mange feil i anskaffelsesprosessene og de gjør alle typer feil.

Mest alvorlig er kanskje likevel alle bruddene på de grunnleggende kravene, jfr. LOA § 5/ FOA § 3-1, krav som skal sikre økt verdiskapning ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk, jfr. LOA § 1 Formål.

Brudd på de grunnleggende kravene og særlig kravet til forutberegnlighet dominerer. I 23 av 50 KOFA-saker forligger slike brudd. Av disse sakene gjelder 15 fylkeskommune/kommune og 4 stat. I en del av disse er det samtidig brudd på prosedyrebestemmelser som skal sikre kravet. Gjennomgangen av Fylkes- og kommunerevisjonsrapporter viser at det er brudd på flere av de grunnleggende kravene i 22 av 30 rapporter. Gjennomgangen av Riksrevisjonsrapporter viser at brudd på de grunnleggende kravene dominerer og i 20 av 32 er det brudd på kravet til konkurranse.

Materialet indikerer at det er manglende forståelse for og kompetanse om grunnleggende forhold i regelverk. Det kan synes som om mange oppdragsgivere har størst fokus på ikke å bryte de enkelte prosedyrebestemmelsene i forskriften og dermed glemmer eller overser de grunnleggende kravene i LOA og FOA som gjelder alle anskaffelser.

### **Ofte brudd på begrunnelsesplikten**

Brudd på kravet til begrunnelse forligger i 13 av 50 KOFA-saker. Brudd gjelder særlig begrunnelse ved tildeling. Av disse sakene gjelder 8 fylkekommune/ kommune og 1 stat. Noe tilsvarende ser vi i gjennomgangen av Fylkes- og kommunerevisjonsrapporter, brudd i totalt 8 av 30. I flere saker skyldes bruddene at det ikke er opplyst om klagefrist. For Riksrevisjonsrapporter er det også et mindre antall saker hvor begrunnelsesplikten ikke er oppfylt. Brudd på kravet til begrunnelse kan være et uttrykk for manglende kjennskap til reglens innhold på dette felt. Bruddene kan videre være uttrykk for manglende forståelse hos oppdragsgiver for viktigheten av å avslutte en konkurranse på en god og åpen måte, jfr. kravene til gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet. Samtidig antar vi at regelbruddene også kan være uttrykk for at den forutgående prosess er mangelfull eller beheftet med feil. Dette kan spesielt gjelde i forhold til valg av tildelingskriterier og evalueringsmodell, kommunikasjonen av disse og gjennomføringen av evaluering. I de sistnevnte tilfeller er mangelfull begrunnelse uttrykk for flere og kanskje enda mer alvorlige regelbrudd.

## **Rammeavtaler og avtalelojalitet**

Det er avdekket feil og regelbrudd i 14 av 30 Fylkes- og kommunerevisjonsrapporter i forhold til inngåelse og bruk av rammeavtaler. Riksrevisjonen omtaler brudd knyttet til rammeavtaler i 3 saker. Revisjonen har avdekket til dels omfattende mangler ved avtalelojaliteten. Manglende avtalelojalitet er i praksis ofte også synonymt med regelbrudd, fordi det som anskaffes utenfor rammeavtalene ikke følger anskaffelsesregelverket. Videre er det god grunn til å anta at manglende lojalitet også medfører at det offentlige mister effektiviseringsgevinster, fordi anskaffelsene utenfor rammeavtalene skjer til dårligere betingelser (eks. pris og kvalitet). Selv om det ikke framgår av de utvalgte KOFA-sakene, vet vi at regelbrudd knyttet til rammeavtaler er konstatert i mange saker. Også vår erfaring viser tydelig utfordringer og mangler knyttet til inngåelse og bruk av rammeavtaler. Mange oppdragsgivere forholder seg til rammeavtaler som "stående tilbud", en uforpliktende avtale for oppdragsgiver. Videre er det mange oppdragsgivere som ikke har vært en del av konkurransen, men som velger å "henge seg på" allerede inngåtte rammeavtaler. Som gjennomgangen viser er riktig bruk og etterlevelse av fordelingsnøkkel/ - mekanisme i rammeavtalene utfordrende.

## **Årsaker til regelbruddene**

Firstventura kan ikke med sikkerhet peke på en eller flere årsaker som alltid foreligger. Det ser imidlertid ut til at mangelfull regelverkskompetanse gjennomgående er en årsak til regelbrudd i veldig mange tilfeller. Det framkommer videre rimelig klart, særlig i de foretatte intervjuene, at manglende forankring av anskaffelsesområdet i virksomhetsledelsen virker å være av stor betydning i fht. regelbrudd.

## **Hva bør kommunene først og fremst fokusere på for å forebygge denne typen regelbrudd?**

Firstventura kan vanskelig fastlå at det finnes et enkelt eller et par tiltak som er tilstrekkelige til å heve kvaliteten tilstrekkelig på anskaffelsesprosessene og dermed betydelig forebygge og redusere regelbruddene.

Vi mener kildegrunnlaget gir klare holdepunkter for behovet og viktigheten av en bred tilnærming, hvor det fokuseres på flere tiltak. De viktige er:

- Økt og forbedret/ styrket forankring i virksomhetsledelsen
- Kompetanseheving (regelverk og innkjøpsfag)
- Sikre tilgang til anskaffelsesverktøy (dokumentmaler og hjelp/ veiledning til gjennomføring av prosess)
- Sikre nødvendige ressurser
- Etterstrebe riktig organisering
- Bedre planlegging av anskaffelsesprosesser
- Økt fokus på måling, kontroll og oppfølging