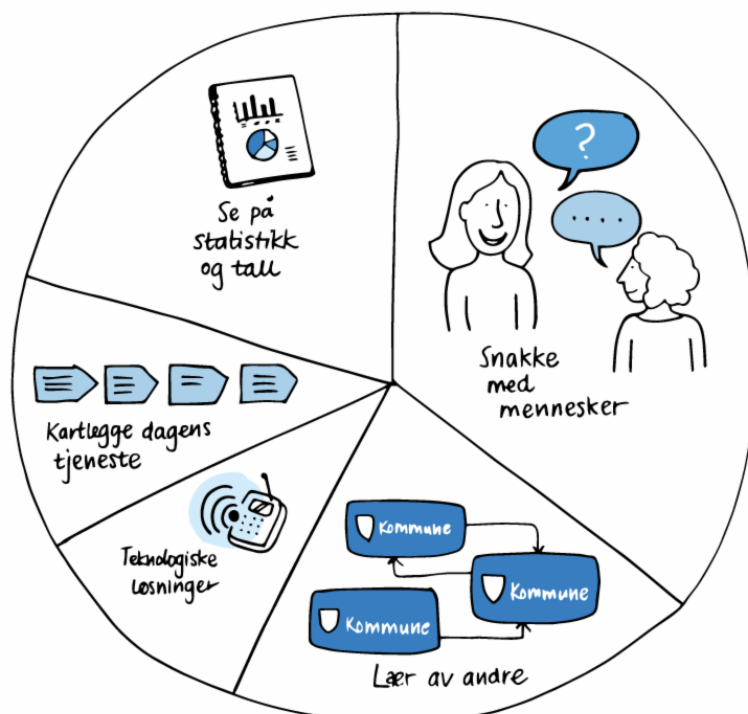




BERGEN
KOMMUNE

Anskaffelsesstrategi for Bergen kommune 2017-2020



Innkjøp konsern
Februar 2017

Forord

Dette dokumentet erstatter Anskaffelsesstrategi 2013-2016. Det er tredje gang Bergen kommune vedtar en egen fireårig strategi for anskaffelsesområdet. Kommunen har i løpet av de siste åtte årene arbeidet målrettet med sine anskaffelser. Satsing på kompetanse, elektroniske verktøy og samfunnsansvar har bidratt til at kommunen har ett av landets ledende kompetansemiljø innen offentlige anskaffelser. Høsten 2016 fikk Bergen kommune Direktoratet for forvaltning og IKT sin «Anskaffelsespris for digitalisering» for satsing på elektroniske verktøy. Fortsatt er det likevel mye arbeid som gjenstår for at Bergen kommune kan ta ut potensiale vi har innenfor anskaffelsesområdet.

I de tidligere strategidokumenter har kommunen valgt å ta for seg utfordringer og målsettinger innen hele anskaffelseskjeden – fra behov til oppfølging av kontrakt. I dette dokumentet har vi med bakgrunn i risikoanalyse fra 2015/2016, valgt å konsentrere strategien rundt fem generelle mål og ett mål for kommunens innkjøpssamarbeid i regionen. Dette betyr ikke at målene vil være uttømmende for anskaffelsesarbeidet de kommende fire år, men at en i særlig grad vil ha oppmerksomhet mot de utvalgte områdene.

Bergen kommune har som mål å arbeide systematisk og strukturert for å forankre innovasjon bedre i det kommunale arbeidet og for å bygge en innovasjonskultur i organisasjonen. En innovasjonskultur skal bidra til å finne fremtidsrettede løsninger innen kommunale tjenesteyting og bidra til verdiskaping og løsninger på sentrale samfunnsmessige utfordringer. Anskaffelsesområdet er et viktig ledd i det kommunale innovasjonsarbeidet.

Utgangspunktet for dette strategidokumentet er der vi er nå og hvor vi skal være i 2020. Nåsituasjonen knyttet til målsettinger fra 2013, beskrives i vedlegg 1 til Bystyrets sak om vedtagelse av strategien.

Som grunnlag for strategiarbeidet har en tatt utgangspunkt i nasjonale og lokale føringer, hvor sentrale dokumenter er nytt anskaffelsesregelverk fra 1. januar 2017, Byrådets plattform, Kommuneplanens samfunnsdel og kommunens Klima- og energihandlingsplan – «Grønn strategi».

Bergen, februar 2017

Dag Inge Ulstein

Byråd for finans, innovasjon og eiendom

Innholdsfortegnelse

1	Introduksjon.....	3
2	Mål for strategiperioden	4
	Mål 1: Kommunens anskaffelser skal organiseres effektivt, med avklarte roller og rett kompetanse	5
	Mål 2: Kommunens anskaffelser skal dekke brukernes behov og ha riktig kvalitet og pris	7
	Mål 3: Kommunens anskaffelser skal bidra til innovasjon og markedsutvikling	8
	Mål 4: Bergen skal være en foregangskommune for samfunnsansvar i sine anskaffelser	10
	Mål 5: Kommunen skal opptre profesjonelt og ryddig i møte med leverandørmarkedet.....	11
	Mål 6: Bergen kommune skal være en relevant og attraktiv samarbeidspart på anskaffelsesområdet .	13
3	Implementering og oppfølging.....	13

1 Introduksjon

Kjøp av varer og tjenester er en nødvendig og viktig del av kommunens tjenesteproduksjon. Bergen kommune handlet i 2016 for rundt 4,5 milliarder kroner. Av dette utgjør rundt 2 milliarder investeringer innen bygg og anlegg.

Nytt regelverk som trådte i kraft 1. januar 2017 skjerper blant annet kravene til at offentlige innkjøpere ivaretar viktige samfunnshensyn som klima og miljø, og bruk av lærlinger. Samtidig er nasjonal terskelverdi for kunngjøring av anskaffelser hevet til 1,1 millioner kr. Det nye regelverket innebærer de største endringene innen anskaffelsesområdet på mange år, og er derfor en viktig premissleverandør for vårt anskaffelsesfaglige arbeid fremover.

Byrådets politiske plattform 2015-2019 gir føringer om mer strategisk bruk av kommunens rolle som innkjøper. Videre fremhever byrådet behovet for å øke kommunens anskaffelseskompetanse og sikre effektiv oppfølging av kontrakter.

Mulighetsrommet som ligger i kommunens anskaffelser må få større oppmerksomhet. Dette gjelder ikke bare gevinster som bidrar til økt behovsdekning og bedre økonomi i kommunens tjenesteproduksjon, men også hvordan en i anskaffelsesprosesser kan fremme innovasjon og viktige samfunnshensyn.

Fire stikkord er sentrale når Bergen kommune skal profesjonalisere sine anskaffelser ytterligere;

- organisering
- forankring
- kompetanse
- kapasitet

Kravene til offentlige innkjøpere har endret seg de siste 10 årene. Det er behov for å synliggjøre de gevinster kommunen kan få, både ved å tilføre området kapasitet og kompetanse og ved å arbeide mer helhetlig.

Kommunen må organisere seg slik at de strategier som gjelder på anskaffelsesområdet håndteres innenfor alt anskaffelsesarbeid i kommunen, og ikke bare det som ligger innenfor ansvarsområdet til Innkjøp konsern. Dette betyr at kommunens vedtatte strategier må etterleves og håndteres profesjonelt og enhetlig på tvers av avdelingsgrenser.

Anskaffelser må forankres tydeligere hos kommunens ledere. Det kan ofte være en direkte sammenheng mellom de anskaffelser som gjøres og kvaliteten på de tjenester som tilbys. Effekten av anskaffelsesarbeidet i form av økonomiske besparelser, behovsdekning og brukertilfredshet, må i større grad etterspørres.

Målrettet innsats og høy faglighet på anskaffelsesfeltet er nødvendig for at Bergen kommune skal være en samarbeidspart som det blir lyttet til i møte med kommuner, stat, organisasjoner og leverandørmarkedet. En aktiv rolle i ulike faglige fora vil være et viktig bidrag til at kommunen kan klare å ta ut potensiale innen anskaffelsesområdet.

2 Mål for strategiperioden

Bergen kommune har siden 2007 hatt følgende visjon for anskaffelsesområdet

«Profesjonelle innkjøp – bedre tjenester»

Dette er en visjon som fortsatt står seg, da den tydelig peker på at anskaffelsesområdet både direkte og indirekte skal støtte opp om kommunens tjenesteproduksjon. En side ved det å være profesjonell er at en tar i bruk metoder som i møte med en ny tid, fremmer innovasjon. Anskaffelsene skal dekke kommunens behov og sikre effektive og stabile leveranser, samtidig som anskaffelsesområdet i seg selv bidrar positivt til kommunens økonomi og satsing på miljø, samfunnsansvar og innovasjon. Profesjonelle innkjøp legger til grunn at anskaffelsesprosesser og kontraktsoppfølging skal være regelkonform, transparent og dokumentert, og at en derigjennom forebygger misligheter.

De følgende målene er Bergen kommunens utvalgte satsingsområder innen anskaffelsesfeltet i strategiperioden:

Mål 1: Kommunens anskaffelser skal organiseres effektivt, med avklarte roller og rett kompetanse.

Mål 2: Kommunens anskaffelser skal dekke brukernes behov og ha riktig kvalitet.

Mål 3: Kommunens anskaffelser skal bidra til innovasjon og markedsutvikling.

Mål 4: Bergen skal være en foregangskommune for samfunnsansvar i sine anskaffelser.

Mål 5: Kommunen skal opptre profesjonelt og ryddig i møte med leverandørmarkedet.

I tillegg har kommunen følgende målsetning for innkjøpssamarbeidet i regionen:

Mål 6: Bergen kommune skal være en relevant og attraktiv samarbeidspart på anskaffelsesområdet.

I kapitlene nedenfor blir det konkretisert hva som er innholdet i det enkelte mål, og hvilke overordnede strategiske føringer som ligger bak målet. Det er også beskrevet hvilke tiltak som vil bli satt i verk i strategiperioden for å nå det enkelte mål.

Mål 1: Kommunens anskaffelser skal organiseres effektivt, med avklarte roller og rett kompetanse

Ansvarsfordelingen for kommunens anskaffelser skal være tydelig og avklart. Dette skal bidra til effektivt samarbeid mellom ulike enheter og sikre en best mulig utnyttelse av kommunens samlede innkjøpsfaglige kompetanse. I tillegg skal kommunen utad fremstå som enhetlig i sitt møte med leverandørmarkedet.

For å effektivisere anskaffelser og kontraktoppfølging, skal det benyttes profesjonelle og tidsbesparende prosesser. Anskaffelsene skal gjennomføres med digitale verktøy, og det skal benyttes felles, digitale maler. Prosessene skal være dokumentert i samsvar med regelverk for offentlige anskaffelser og arkivering.

Strategiske føringer

I Byrådets plattform er det lagt nye føringer for hva en ønsker å oppnå og hvilke hensyn en ønsker ivaretatt gjennom kommunens anskaffelser. Det henvises blant annet direkte til at en ønsker å «forbedre kommunens anbuds- og innkjøpskompetanse».

Nytt regelverk setter også tydelige krav til anskaffelsesområdet. Sentralt er kravet om bruk av elektroniske verktøy for tilbudsinnlevering.

Organisering og kompetanse

Dagens organisering av anskaffelsesområdet er noe fragmentert og det er ikke på alle avtaleområder klart definert hvem som har ansvaret for at kommunens behov for avtaler er dekket.

Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom ved Innkjøp konsern har hovedansvar for overordnede prinsipper og rutiner, samt inngåelse av de fleste sentrale rammeavtaler, både for varer og tjenester. Enheter som Etat for bygg og eiendom, Bergen Brannvesen, og Bymiljøetaten inngår også rammeavtaler ved hjelp av egne innkjøpsressurser. I hovedsak gjennomfører disse konkurranser for bruk i egen drift, og har i noen grad et samarbeid ved overlappende behov. Mellom disse innkjøpsmiljøene og Innkjøp konsern er det et potensiale for effektivisering gjennom felles arbeid med å få på plass flere rammeavtaler.

Etat for utbygging og VA-etaten gjennomfører i hovedsak større bygg- og anleggsanskaffelser som til dels har egne framgangsmåter både ved planlegging og gjennomføring av konkurranser og ved oppfølging av kontrakter. Det samme kan i noen grad gjelde for Bymiljøetaten og Plan- og bygningsetaten. Selv om det er forskjeller mellom bygg- og anleggsanskaffelser og ordinære vare og tjenestekjøp, er også mye likt. For å bidra til effektivitet og en enhetlig anskaffelsespraksis er det derfor behov for sterkere koordinering av rutiner, verktøy, kapasitet og kompetanse mellom bygg- og anleggsområdet og kommunens øvrige innkjøpsmiljøer. Innen konsernoppdager som miljø, samfunnsansvar, innovasjon og digitalisering vil en i særlig grad kunne oppnå synergier ved tydeligere samordning.

For ytterligere å understøtte en utvikling mot klarere organisering og bedre bruk av kommunens samlede kompetanse og kapasitet på anskaffelsesområdet, er det behov for en gjennomgang av dagens oppgave og ansvarsdeling. Formålet må være å innhente anbefalinger om forbedringstiltak og organisatoriske justeringer.

De formelle roller og ansvar for anskaffelser i den enkelte kommunale enhet, må tydelig fremgå av kommunens økonomireglement og budsjettfullmakter, samt årlige delegasjonsvedtak.

Bruk av digitale verktøy

Bergen kommune var tidlig ute med å ta i bruk digitale verktøy på anskaffelsesområdet, både for bestilling (e-handel) og konkurransegjennomføring (KGV). Så langt har det vært Innkjøp konsern og noen andre enheter som har tatt imot tilbud elektronisk. Øvrige avdelinger mottar i all hovedsak tilbud på papir. Innkjøp konsern har også tatt i bruk system for kontraktsadministrasjon (KAV) som blant annet skal gi oppdatert oversikt over alle kommunens kontrakter.

I nytt regelverk fra 1. januar 2017, fastslås som hovedregel at all kommunikasjon mellom oppdragsgiver og tilbyder i konkurransefasen skal være elektronisk. Dette medfører at både oppdragsgiver og tilbyder må ha tilgang til systemløsninger for elektronisk tilbudsinnlevering. Frist for kommunale myndigheter til å ha tatt i bruk systemløsninger for elektronisk tilbudsinnlevering er 1.7.2018.

Innkjøp konsern skal tilrettelegge for at alle enheter i Bergen kommune som gjennomfører anskaffelser, får tilgang til et felles elektronisk konkurransegjennomføringsverktøy med integrasjon mot sak/arkiv løsningen. Tilsvarende tilrettelegges det for et felles elektronisk kontraktoppfølgingsverktøy. Kontraktoppfølgingsverktøyet vil inneholde dokumentasjon knyttet til hele kontraktoppfølgingsprosessen og sikre at det finnes en oppdatert oversikt over alle kommunens kontrakter.

Økt bruk av elektronisk bestillingsverktøy gjennom Agresso økonomisystem via e-handelsplattformen, har hatt høy oppmerksomhet helt siden oppstarten i Bergen kommune i 2005. Innkjøp konsern tilrettelegger for at alle enheter i Bergen kommune til enhver tid har tilgjengelig verktøy integrert med økonomisystemet for elektronisk bestilling hos avtaleleverandører. Dette sikrer dokumentasjon av hele prosessen fra bestilling til varemottak og til betaling av faktura. Det er imidlertid fortsatt et stort potensiale for videre økning, både gjennom obligatorisk bruk av e-handelsbestillinger og etablering av flere avtaler med obligatorisk e-handel.

Den statlige rammeavtalen for e-handelsplattformen utløper i 2018 og vil ikke bli erstattet av ny avtale. Bergen kommune må derfor i 2017 gjennomføre en anskaffelse av ny plattform for e-handel.

For å få bedre oversikt over innkjøp, bedre priskontroll og økt avtalelojalitet, har Bergen kommune høsten 2016 anskaffet et innkjøpsanalyseverktøy. Når dette er i full bruk, forventes betydelige økonomiske gevinster gjennom identifisering og oppfølging både av overfakturering og manglende avtale- og produktlojalitet. Verktøyet skal også benyttes for å avdekke kjøp på områder som enda ikke er regulert gjennom eksisterende kontrakter og på dette grunnlaget prioritere gjennomføring av nye konkurranser.

Analyseverktøyet skal også benyttes i arbeidet med å avdekke økonomiske misligheter, korrupsjon og arbeidslivskriminalitet, for eksempel gjennom spesialrapporter som kan identifisere grunnlag for detaljert kontroll.

Tiltak

- 1.1* Det skal foretas en ekstern gjennomgang av dagens organisering og ansvarsdeling innen kommunens anskaffelsesområde, med tanke på forbedringstiltak.

- 1.2 Alle byrådsavdelinger med underliggende enheter, bystyret kontor og kommunale foretak skal innen 1.4.2018 ha tatt i bruk felles verktøy for elektronisk konkurransegjennomføring (KGV).
- 1.3 Alle byrådsavdelinger med underliggende enheter, bystyrets kontor og kommunale foretak skal innen 1.4.2018 ha tatt i bruk felles verktøy for elektronisk kontraktoppfølging (KAV).
- 1.4 Alle byrådsavdelinger med underliggende enheter, bystyrets kontor og kommunale foretak skal benytte e-handel for å gjennomføre sine bestillinger der det er tilrettelagt for dette. Innen 1.1.2019 skal det være etablert rutiner og systemer for dokumentasjon av alle kommunens bestillinger på de områder der det ikke er funksjonelt å benytte e-handel.
- 1.5 Innkjøp konsern skal gjennom aktiv bruk av verktøy for innkjøpsanalyse avdekke manglende avtalelojalitet, distribuere nøkkelinformasjon til kontraktoppfølging. Gjennom stikkprøver og andre tiltak skal det kunne avdekkes økonomiske misligheter og arbeidslivskriminalitet.

Mål 2: Kommunens anskaffelser skal dekke brukernes behov og ha riktig kvalitet og pris

Anskaffelser av varer og tjenester, bygg og anlegg, er en viktig forutsetning for kommunens løpende tjenesteproduksjon. For at kommunen skal kunne yte best mulig tjenester, er det vesentlig at det som anskaffes i størst mulig grad dekker behovene hos brukergruppene.

Brukermedvirkning i anskaffelser gjennomføres vanligvis ved å involvere sentrale fagpersoner eller brukergrupper i planleggingsfasen. Det er viktig at de brukere som involveres har tilstrekkelig kunnskap om behov både hos tjenestemottakere og tjenesteytere, og at de samtidig har mandat til å kunne fatte beslutninger på vegne av sitt fagområde.

For å sikre effektiv drift er det viktig at kvaliteten på det som anskaffes holder et riktig nivå med tanke på pris, levetid og andre driftskostnader. Effektivisering sikres også ved at det som skal anskaffes, standardiseres der dette er mulig.

Strategiske føringer

Kommunen skal levere tjenester av høy kvalitet, samtidig som kommunens drift skal være så effektiv og økonomisk ansvarlig som mulig, jf. Byrådets plattform. Et viktig virkemiddel for å få til dette er at relevante innkjøpsområder er dekket av en rammeavtale. I tråd med føringene i nytt regelverk bør kommunen tilstrebe å vurdere kvalitet og kostnader i et livsløpsperspektiv.

Tiltak

- 2.1 Alle kommunens anskaffelser skal være gjenstand for en kritisk og grundig behovsvurdering.
- 2.2 Metodikk for involvering av brukere i planleggingen av anskaffelser skal videreutvikles.
- 2.3 System for tilbakemelding fra brukere i kontraktoppfølgingsfasen skal forbedres.
- 2.4 Kommunen skal prioritere arbeidet med å gjennomføre konkurranser og inngå kontrakter på nye områder der det avdekkes behov for avtale, basert på innmeldte behov og analyser av kommunens avtaledekning.

2.5 Gjennomførte anskaffelser skal evalueres. Et sentralt spørsmål i evalueringen er om avtalene er innrettet på riktig måte i henhold til kartlagt behov. Gevinstrealisering, herunder prisutvikling skal synliggjøres. Innkjøp konsern skal videreutvikle rutiner for evalueringsarbeidet, herunder hva og hvordan funn skal dokumenteres.

Mål 3: Kommunens anskaffelser skal bidra til innovasjon og markedsutvikling

Byrådets Politiske plattform 2015-2019 peker på behovet for verdiskaping, økt sysselsetting og innovasjon for å møte store samfunnsmessige utfordringer som demografisk utvikling stigende arbeidsledighet og høye klimagassutslipp. Utviklingen i samfunnet krever at Bergen kommune legger til rette for innovasjon både innad i organisasjonen og utad mot samfunnet.

Det vil ikke være tilstrekkelig å fokusere isolert på anskaffelsesområdet når man vil fremme innovasjon. Det er behov for å bygge en innovasjonskultur i hele kommunen. Organisasjonskulturen i kommunal sektor er preget av kontinuitet, forutberegnelighet og trygghet. Organisasjonen og medarbeidere søker i stor grad mot det trygge og velkjente, hvor en bygger på erfaring og sikker kunnskap.

Innovasjon krever det motsatte. Løsningene ligger utenfor kjente rammer. Det er nødvendig å ta kalkulert risiko når en ønsker å utvikle og fornye. Det kreves også at man tar seg tid til å utforske mulighetsrommet. Det må etableres en kultur hvor risiko og feil er akseptert, og hvor anskaffelser stimulerer til nye, bedre løsninger.

Byrådet skal i løpet av våren 2017 behandle en egen sak om innovasjon og digitalisering i Bergen kommune.

Anskaffelsesområdet er et viktig ledd i det kommunale innovasjonsarbeidet. Med innovasjon tenker en her på endringsprosesser som går utover vanlig tjenesteutvikling i kommunen, og som endrer måten tjenesten ytes på. De fleste endringsprosesser vil før eller siden føre til anskaffelser av varer, tjenester, bygg eller anlegg. Måten anskaffelsene gjennomføres på har vesentlig betydning for innovasjonspotensialet. Anskaffelser kan hemme eller fremme innovasjon. Anskaffelser skal i større grad enn hittil brukes som et strategisk verktøy for å stimulere utvikling og innovasjon både i den kommunale tjenesteytingen og hos leverandørene.

I løpet av de siste 5 – 6 årene har blant andre Nasjonalt program for leverandørutvikling, hvor Bergen kommune er partner, utviklet og prøvd ut en metodikk som sikrer innovasjon i anskaffelsesprosessene. Metodikken må anvendes i større omfang og av flere enheter i Bergen kommune. Innkjøp konsern kan bidra med prosesskompetanse knyttet til metodikken.

Prosessene forut for anskaffelsene legger premissene for innovasjonspotensiale. Tidlig og strukturert dialog med leverandørmarkedet har vist seg til å være av sentral betydning for å sikre innovasjonspotensialet i en anskaffelse. Når anskaffelser foretas under sterkt tidspress, er det erfaringsmessig ikke tid for innovasjonsfremmende dialog med markedet. Når utarbeidelse av skisse- og forprosjekter overlates til eksterne rådgivere uten klare føringer i retning innovasjon, vil innovasjonspotensialet ofte være begrenset. Bergen kommune skal i økende grad skape gode arenaer for dialog med markedsaktører. Fagenhetene som anskaffer varer og tjenester skal initiere og bidra til

idéutvikling og utprøving av hittil ukjente løsninger når dette kan føre til bedre behovsdekning. Anskaffelsesbehovet skal beskrives gjennom åpne spesifikasjoner som fokuserer på funksjon og ytelse.

Strategiske føringer

Med utgangspunkt i sentrale utfordringer i samfunnet, beskriver «Bergen 2030 – Kommuneplanens samfunnsdel» behovet for « [...] nye muligheter for arbeidsplasser, innovasjon og samarbeid mellom offentlig og privat sektor». Man setter seg mål om å finne fremtidsrettede løsninger innen kommunal tjenesteyting og til å medvirke til det grønne skiftet. Bergen skal være en drivkraft i regionen.

Også i byrådets Politiske plattform 2015-2019 skisseres tilrettelegging for verdiskaping, økt sysselsetting og innovasjon som viktig for å møte store samfunnsmessige utfordringer som demografisk utvikling stigende arbeidsledighet og høye klimagassutslipp.

Bergen kommune har som mål å arbeide systematisk og strukturert for å forankre innovasjon bedre i det kommunale arbeidet, og for å bygge en innovasjonskultur i organisasjonen. En innovasjonskultur skal bidra til å finne fremtidsrettede løsninger innen kommunale tjenesteyting og medvirke til det grønne skiftet. Innovasjon skal føre til økt sysselsetting og verdiskaping, og finne bærekraftige svar på sentrale samfunnsmessige utfordringer.

Tiltak

- 3.1 Enheter som gjennomfører anskaffelser skal foreta enkle markedsanalyser forut for konkurransen, og dokumentere analyseresultatene. Analyseresultatene skal legges til grunn for utforming av konkurransen, blant annet ved å sikre at det stilles fremtidsrettede krav, og at konkurransen er attraktiv for innovasjonsorienterte markedsaktører.
- 3.2 Enheter som gjennomfører anskaffelser skal ta i bruk metodikk for markedsdialog i anskaffelser der dette er relevant, spesielt i konkurranser med anskaffelsesverdi over EØS-terskelverdi. I slike anskaffelser skal markedet varsles i god tid gjennom en veiledende kunngjøring i Doffin/TED.
- 3.3 Det skal legges til rette for å kunne tildele oppdrag til SMB-markedet, gründervirksomheter og/eller selskap som ikke har levert til Bergen kommune. Det skal vurderes om oppdeling av kontrakter kan bidra til dette formålet.
- 3.4 Bergen kommune skal i økende grad velge anskaffelsesprosedyrer og kontraktsformer som fremmer innovasjon, herunder konkurranse med forhandling, konkurransepreget dialog, innovasjonspartnerskap, plan- og designkonkurranser og samspillmodeller.
- 3.5 Kommunen skal bruke åpne funksjons-/ytelsesspesifikasjoner i alle konkurranser der dette er mulig.
- 3.6 Innkjøpsmiljøene i kommunen skal bidra aktivt til kommunens partnerskap i Nasjonalt program for leverandørutvikling, blant annet ved å initiere og gjennomføre innovative anskaffelsesprosjekter innenfor programmet.
- 3.7 Innkjøpsmiljøene i Bergen kommune skal planlegge og gjennomføre strukturerte møter med leverandører innen utvalgte bransjer. Møtene kan være uavhengig av konkrete anskaffelsesprosesser, og har som formål å være arenaer for kunnskapsutveksling og dialog om fremtidige muligheter.

Mål 4: Bergen skal være en foregangskommune for samfunnsansvar i sine anskaffelser

Enkelte samfunnsutfordringer er så alvorlige at de må gis særlig oppmerksomhet. Offentlige anskaffelser skal bidra til like konkurransevilkår, seriøsitet i leverandørmarkedet og en generell utvikling i ønsket retning. Samfunnsansvar i offentlige anskaffelser innebærer å stille krav til miljø og til lønns- og arbeidsforhold ved innkjøp av varer og tjenester.

Det å vektlegge klima- og miljøhensyn, sosialt ansvar og ansvar for å motvirke sosial dumping ved anskaffelser til kommunen, skal være en naturlig del av anskaffelsesprosessen. Slike forhold er en like viktig del av «det gode innkjøp» som god kvalitet og gode priser.

Kommunens krav til ivaretagelse av samfunnshensyn i sine anskaffelser har også et leverandørutviklingsperspektiv. Leverandører som møter strenge men rettferdige krav til samfunnshensyn i våre konkurranser, vil bli forberedt på å møte tilsvarende krav i andre markeder.

Det er på de fleste områder etablert rutiner for ivaretagelse av samfunnsansvar i kommunens anskaffelser. Arbeid med å stille krav til lønns- og arbeidsvilkår og lærlinger har hatt høy prioritet de siste årene. Videreutvikling av rutiner/veiledere og kontroll av etterlevelse blir viktige satsingsområder fremover.

Parallelt med at samfunnshensyn ved anskaffelser generelt har fått større oppmerksomhet i de senere årene, har det også funnet sted en «modning», hvor flere leverandører og markeder viser vilje og evne til å jobbe med samfunnshensyn i forhold til sin egen virksomhet. Ved en fornyet satsning på bl.a. krav om etisk produksjon må det derfor forventes at effekten vil bli større enn det en tidligere har oppnådd.

Strategiske føringer

I Byrådets politiske plattform er det fremhevet at kommunen skal bruke sin rolle som innkjøper strategisk. Gjennom å stille krav til leverandørene og deres ytelser (varer, tjenester, bygg- og anleggsleveranser) skal kommunen fremstå som en foregangskommune for samfunnsansvar i sine anskaffelser. Plattformdokumentet gir også visse føringer for hvordan dette samfunnsansvaret skal utøves.

I Klima- og energihandlingsplanen – «Grønn strategi» - blir det slått fast at Bergen kommune skal være en pådriver og en samarbeidspartner for å utvikle et grønt næringsliv. Et virkemiddel for å oppnå dette er å opptre som en krevende kunde og etterspørre fremtidsrettede løsninger og produkter.

Ny lov om offentlige anskaffelser og flere av de tilhørende forskriftene inneholder bestemmelser som innebærer at det må stilles krav om samfunnshensyn ved offentlige anskaffelser. I en særstilling står det nye lovkravet om at offentlige oppdragsgivere skal innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger i et livssyklusperspektiv. I den nye anskaffelsesloven pålegges oppdragsgiverne også å etablere «egne rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter ved offentlige anskaffelser der det er en risiko for brudd på slike rettigheter».

På flere områder åpner regelverket også opp for at det kan stilles strengere krav enn regelverkets minstekrav. Bergen kommunes ambisjon om å fremstå som en foregangskommune for samfunnsansvar i sine anskaffelser, innebærer at dette handlingsrommet skal anvendes.

Tiltak

- 4.1 Bergen kommune skal innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger i et livssyklusperspektiv. Fastsettelse av særlige satsningsområder for dette arbeidet fremmes som en egen byrådssak. Målsettinger og tiltak koordineres med klima- og energihandlingsplanen – «Grønn strategi».
- 4.2 Arbeidet med å stille krav om etisk produksjon, skal videreutvikles, med særlig fokus på varer og tjenester med opprinnelse i lavkostland. Det skal etableres rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter ved offentlige anskaffelser der det er en risiko for brudd på slike rettigheter. Rutinene fastsettes i egen Byrådssak.
- 4.3 Det tas sikte på å melde Bergen kommune inn i organisasjonen «Initiativ for etisk handel». Det legges frem en egen byrådssak om dette. Medlemskapet vil utgjøre et viktig virkemiddel i den nye satsingen på arbeid med krav til etisk produksjon.
- 4.4 Arbeidet med å stille krav til lønns- og arbeidsvilkår og unngå sosial dumping skal videreføres, med sikte på stadig forbedring av så vel krav til leverandørene som til kommunens kontrollvirksomhet.
- 4.5 Nye forskriftsbestemmelser om bruk av lærlinger skal følges opp aktivt, med sikte på å vurdere virkeområder og krav ut over forskriftens minimumsbestemmelser.
- 4.6 Kommunens regler om begrensninger i antall ledd i leverandørkjeden innen bygg og anlegg skal avstemmes mot ny forskriftsbestemmelse om slik begrensning.
- 4.7 Kommunens policy for bruk av reserverte kontrakter (konkurranser som reserveres for arbeidsmarkedsbedrifter mv.) skal revideres. Utgangspunktet for revisjonen skal være erfaringene med någjeldende policy, og den nye forskriften om offentlige anskaffelser. Revisjonen skal bidra til flere målrettede konkurranser som tilrettelegges for arbeidsmarkedstiltak, særlig for bedrifter med arbeidsplasser for de mest vanskeligstilte på arbeidsmarkedet. Det fremmes en egen byrådssak om dette.

Mål 5: Kommunen skal opptre profesjonelt og ryddig i møte med leverandørmarkedet

I hele prosessen med innkjøp av varer og tjenester og ved oppfølging av kontrakt, er det viktig at kommunen og dens representanter møter leverandørene med profesjonalitet og integritet. Ansatte som foretar innkjøp har et ansvar for at regelverk og etiske retningslinjer overholdes, blant annet ved:

- lojalitet til inngåtte avtaler
- at innkjøpene konkurranseutsettes
- at leverandører likebehandles
- at en ikke oppretter uheldige bindinger til leverandører

Som en følge av nytt regelverk og ny nasjonale terskelverdien fra 01.01.2017, vil færre av kommunens anskaffelser blir underlagt utlysingsplikt. Gode og bindende retningslinjer for kjøp under terskelverdien vil kunne motvirke eventuelle uheldige konsekvenser av regelendringene.

Det vil alltid foreligge en risiko for at ansatte som skal forvalte kommunens verdier kan bli fristet til å motta utilbørlige fordeler fra leverandører, eller finne metoder for å overføre kommunens verdier til seg selv. Slike handlinger vil kunne omfattes av lovgivning om korrupsjon eller underslag, og de kan få strafferettslige og disiplinære konsekvenser både for den enkelte ansatte og kommunen. Også saker som ikke omfattes av straffelovgivningen, men dreier seg om brudd på etiske regler, for eksempel habilitetsbestemmelser, kan få negative konsekvenser både for den ansatte og kommunen. For å unngå at ansatte, bevisst eller ubevisst, bryter lover eller etiske regler, er det viktig at kommunens ledere har fokus på etikk og antikorrupsjon, og at kommunen har gode opplæringstiltak, rutiner og kontrollsystem og som gjør at anskaffelsesprosessene blir gjennomsiktede. Etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser er i seg selv forebyggende mot korrupsjon og underslag, blant annet fordi regelverket stiller krav til dokumentasjon i anskaffelsesprosessen.

For at kommunen skal kunne opptre ryddig og ta ut planlagte effekter av sine anskaffelser, er også god og systematisk kontraktsoppfølging avgjørende. Å være en profesjonell kontraktspart innebærer at en benytte balanserte standardkontrakter for å bidra til ryddige og forutsigbare kontraktsforhold mellom partene.

Det overordnede ansvaret for å planlegge og gjennomføre systematisk kontraktsoppfølging ligger hos kontraktseier. Det er viktig at det defineres tydelig allerede i planleggingen av en anskaffelse hvem som skal ha denne rollen. Alle kommunens kontrakter skal også ha en definert kontraktforvalter, som har ansvaret for den praktiske oppfølgingen av kontrakten i avtaleperioden.

Strategiske føringer

Innkjøps- og kontraktfaglig kompetanse er helt sentralt i arbeidet med å videreutvikle kommunens anskaffelsesområde, slik det er uttrykt i Byrådets plattform.

Strategiske føringer for kommunens antikorrupsjonsarbeid er etablert gjennom vedtak i Bystyret i 2014 (Bystyresak 15/14).

Tiltak

- 5.1 Alle kontrakter som inngås av Bergen kommune skal ha en klausul med forbud mot kundepleie.
- 5.2 Det skal som en følge av nytt regelverk, avklares gjennom byrådssak hvilke rutiner som skal gjelde i kommunen for anskaffelser som ikke er underlagt nasjonal kunngjøringsplikt og anskaffelser under EØS-terskelverdi for forsyningssektor (vann og avløp).
- 5.3 All dialog og møter med leverandører i tilknytning til en anskaffelse skal dokumenteres og arkiveres i kommunens sak/arkivsystem.
- 5.4 Alle kontraktseiere har ansvar for å planlegge og gjennomføre systematisk kontraktsoppfølging for å sikre at både leverandører og kommunen følger opp sine kontraktsforpliktelser.
- 5.5 Innkjøpsseksjonen skal gjennom tilrettelegging av bestillingssystem, god informasjon til brukere og jevnlig kontroll i organisasjonen, sikre høy avtalelojalitet til kommunens rammeavtaler.

Mål 6: Bergen kommune skal være en relevant og attraktiv samarbeidspart på anskaffelsesområdet

Bergen kommune har over mange år vært knutepunktet for det største formelle innkjøpssamarbeidet i regionen. Samarbeidet består av 22 parter og er avgrenset til kommuner og stat. Felles rammeavtaler, e-handel og kompetansedeling er i dag det viktigste innholdet i samarbeidet.

Kommunesammenslåing og opprettelse av Statens Innkjøpssenter gjør at rammebetingelsene for samarbeidet i strategiperioden er usikre. Samarbeidet må derfor ha evne til å tilpasse seg endrede behov.

I 2015 ble det inngått nye avtaler for samarbeidet som i større grad enn tidligere vektlegger utvikling og samhandling mellom partene.

Med støtte fra Direktoratet for forvaltning og IKT ble det i 2014/2015 gjennomført et prosjekt ved Innkjøp konsern for å få samarbeidsparter til å ta i bruk e-handel. 15 samarbeidsparter deltok i prosjektet. Gevinstene fra dette arbeidet er økende, blant annet ved felles vedlikehold av e-handelskataloger.

Det er Innkjøp konsern som har ansvar for å drifte samarbeidet, men også andre enheter i Bergen kommune som gjennomfører anskaffelser bør vurderer om en kan bidra eller dra nytte av samarbeidet.

Strategiske føringer

Byrådet anfører i sin plattform (2016-2019) at en ønsker et aktivt og tett samarbeid i regionen. Samarbeidet skal bidra til profesjonalisering og effektivisering hos alle samarbeidspartene.

Tiltak

- 6.1 Bergen kommune skal utvikle bedre struktur for å kartlegge samarbeidspartenes behov.
- 6.2 Enheter i Bergen kommune som gjennomfører egne anskaffelser skal ha en gjennomgang av eventuelle bidrag og/eller nytte av Innkjøpssamarbeidet.
- 6.3 Det skal utarbeides klare målsettinger for videreutvikling av e-handelssamarbeidet.
- 6.4 Det skal utvikles bedre løsninger for deling av informasjon mellom partene i samarbeidet.

3 Implementering og oppfølging

Byrådsavdeling for Finans, innovasjon og eiendom ved Innkjøp konsern har ansvar for å følge opp og rapportere status for implementering av strategien i den kommunale organisasjon.

Anskaffelsesstrategien skal følges opp ved at ansvar for ulike tiltak konkretiseres i en handlingsplan. Resultater på utvalgte måleindikatorer skal registreres og rapporteres jevnlig. For flere av tiltakene vil det være vanskelig å kunne måle effekten av tiltakene gjennom enkeltindikatorer. For å få et mest mulig dekkende bilde av tiltakenes effekt, vil det være nødvendig å gjøre vurderinger basert på flere indikatorer eller iverksette brukerundersøkelser for å få et mer fullstendig bilde. Dette gjelder særlig der tiltakene har en kvalitetsorientert innretning. For enkelte av måleindikatorene vil det være nødvendig med rapportering fra andre enheter med selvstendig innkjøpsansvar.

Det skal fremlegges en statusrapport i løpet av vinteren 2018/2019.

For å bidra til åpenhet ved iverksettelse og gjennomføring anskaffelsesstrategien, vil Innkjøp konsern etablere en egen «side» på kommunenes intranett «Allmenningen» der status på de enkelte tiltakene fremgår med lenker til underliggende informasjon.