



Dato: 11.12.2018 Arkivkode: Bilag nr: Arkivsak ID: 18/28806 J.post ID: 18/248336
Saksbehandler: Heidi Elise Rygg
Saksansvarlig: Ove Myrvåg

Behandlingsutvalg	Møtedato	Politisk saksnr.
Formannskapet	18.12.2018	220/18
Kommunestyret	06.02.2019	017/19
Kommunestyret	06.03.2019	030/19

Anskaffelsesstrategi - status

Kommunestyret-06.03.2019- 030/19

Vedtak:

Status - anskaffelsesstrategien tas til orientering.

Kommunestyret-06.02.2019- 017/19

Vedtak:

Saken utsettes. I henhold til reglement for folkevalgte organers virksomhet § 3-3 bør ikke nye saker åpnes for behandling etter klokken 22.

Formannskapet-18.12.2018- 220/18

Innstilling:

Status - anskaffelsesstrategien tas til orientering.

Rådmannens forslag til vedtak:

Status - anskaffelsesstrategien tas til orientering.

SAKEN I KORTE TREKK

Rådmannen har utarbeidet denne orienteringssaken om status - anskaffelsesstrategien i henhold til vedtak i Kommunestyret 6.12.2017. Det blir også orientert om status på vedtak i Kommunestyrets behandling av «Forvaltningsrevisjonsrapport - Arbeidskriminalitet» i møte den 2.5.2018.

Tidligere behandling

Kommunestyret behandlet [«Anskaffelsesstrategi – Status»](#) i møtet den 6.12.2017, sak 108/17 og vedtok følgende:

Status på implementering av anskaffelsesstrategien tas til orientering med følgende tillegg:

1. *Tillegg nytt punkt 2. Rådmannen bes komme med en sak som utdyper det handlingsrommet som finnes i tilknytning til satsingsområde 1 - innovative anskaffelser i anskaffelsesstrategien.*
2. *Rådmannen anmodes om i forbindelse med revisjon av Anskaffelsesstrategien å komme med en utdypning av hvilket handlingsrom kommunen har for å stimulere lokale leverandører til å delta i kommunens anskaffelsesprosesser.*
3. *Forholdet til lokale leverandører i kommunens anskaffelse belyses også i forbindelse med revisjon av kommunens næringspolitiske strategi.*
4. *Rådmannen bes belyse hvordan kommunale og interkommunale foretak kan innordnes Bærum kommunes anskaffelsesstrategi.*

Formannskapet behandlet «Handlingsrommet i innovative anskaffelser» i møte den 6.3.2018, sak 039/18. Saken ble tatt til orientering.

Kommunestyret behandlet «Forvaltningsrevisjonsrapport - Arbeidskriminalitet» i møte den 2.5.2018, sak 046/18. Følgende ble vedtatt:

- a. *Rapporten om arbeidslivskriminalitet tas til orientering*
- b. *Rådmannen bes følge opp rapportens anbefalinger herunder:*
 1. *Rådmannen bør vurdere tiltak for å få mer ens risikovurdering.*
 2. *Rådmannen bør vurdere å opprette en tverrsektoriell tilsynsgruppe.*
 3. *Grunnlag for uanmeldt stedlig kontroll bør inn i alle kontrakter og rådmannen bør gjennomføre slik kontroll.*
 4. *Rådmannen bør vurdere tettere samarbeid med statlige tilsynsetater.*
 5. *Rådmannen bør unngå at pris er eneste tildelingskriterium.*
- a. *Kommunestyret ber om en sak om kommunen som aktør. Saken bør handle om hvilke krav vi kan og bør stille til kontrakter. Det bør tas utgangspunkt i revisjonsrapporten om arbeidslivskriminalitet.*

Redegjørelse

Rådmannen vil innledningsvis oppsummere at anskaffelsesvirksomheten i kommunen er på rett vei. Anskaffelser blir sett på som et strategisk virkemiddel. En stor andel av kommunens økonomi er kjøp av varer/tjenester/bygg og anlegg og derfor et viktig bidrag til kommunens overordnede målsettinger.

Difi har høsten 2018 gjennomført en modenhetsundersøkelse om anskaffelser i offentlig sektor. Resultatet viser at Bærum kommune skårer bedre enn, eller likt snittet for offentlig sektor på alle områdene som undersøkelsen omfatter. Rådmannen finner resultatet tilfredsstillende og er spesielt fornøyd med at kommunen skåren godt på området «styring og ledelse», som er en forutsetning for å lykkes med profesjonalisering av anskaffelsesvirksomheten.

Stikkprøvekontroll av innkjøp i 2017 viser en tydelig forbedring sammenlignet med Forvaltningsrevisjonens rapport fra 2015 (av innkjøp gjennomført i 2014). Resultatet viser at tiltakene som rådmannen har igangsatt har hatt en tydelig virkning. Rådmannen vil fortsette det

gode arbeidet for å forbedre resultatene ytterligere.

1. desember 2018 tok kommunen i bruk et nytt verktøy for konkurransegjennomføring og kontraktsoppfølging. Verktøyet vil effektivisere anskaffelsesprosessene, sikre elektronisk kommunikasjon med markedet, elektroniske tilbud og elektronisk signatur på kontrakter og gi oss en felles løsning for oversikt og oppfølging av kontrakter.

I 2018 har rådmannen videreført arbeidet som ble påbegynt i 2017 for å forbedre og samordne arbeidet i kommunen for å forebygge arbeidskriminalitet. Seriøsitetskrav er innarbeidet i kontraktsmalene og omfatter alle «Difis seriøsitetskrav» i tillegg til enkelte krav fra «Oslo-modellen», herunder grunnlag for å gjennomføre uanmeldte stedlige kontroller. Avtale med Kemneren om utvidet skatteattest ble etablert 1.1.2018. Rutiner for risikovurderinger og oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår er tatt inn i innkjøpshåndboka første halvår 2018 for å legge til rette for lik praksis i kommunen.

Bærums Klimastrategi 2030 (Klimaklok) har mål om å redusere kommunens eget forbruk og øke innkjøp av miljø- og klimatilpassede produkter. Kommunen kjøper varer og tjenester for ca. 2,6 milliarder kroner årlig og stiller krav om miljøsertifiserte leverandører og produkter, der dette er relevant. Det er innarbeidet gode rutiner for å vurdere klima og miljøkonsekvenser i alle anskaffelser. Ved utskifting av kommunale personbiler velges utslippsfrie alternativer som sikrer at personbilparken er helt utslippsfri innen 2025. El-varebiler begynner å bli tilgjengelige i markedet og er tatt i bruk på levering av kolonialvarer til storkjøkkenet og bo- og behandlingstilbudene. Tiltak for å redusere matsvinn i egen virksomhet er et eksempel på hva kommunen gjør for å redusere eget forbruk. Gjennomføring av klimastrategien vil kreve økt kretsløpsperspektiv der reduksjon av forbruk, gjenbruk og sambruk står sentralt. Klima og miljø oppnår 3,1 av 4 poeng i Difis modenhetsundersøkelse om anskaffelser i offentlig sektor. Det vises til egen omtale i del 2 av saken.

I del 2 redegjør rådmannen nærmere om følgende saker:

- Status på implementering av anskaffelsesstrategien - tiltak gjennomført siden forrige rapportering
- Oppfølging av politiske vedtak i sak 108/17 «Anskaffelsesstrategi – Status»
- Oppfølging av politiske vedtak i sak 046/18 «Forvaltningsrevisjonsrapport – Arbeidslivskriminalitet»

Beslutningspunkter

Rådmannen legger frem status på implementering av anskaffelsesstrategien og status på oppfølging av forvaltningsrevisjonen om arbeidskriminalitet til orientering.

DEL 2 – MER OM SAKEN:

Status på implementering av anskaffelsesstrategien – tiltak gjennomført siden forrige rapportering

Rådmannen gir her en redegjørelse for status på kommunens anskaffelsesarbeid. Difi har denne høsten gjennomført en modenhetsundersøkelse om anskaffelser i offentlig sektor. Deler av

redegjørelsen blir en vurdering av status på anskaffelsesområdet i Bærum kommune basert på resultatet fra undersøkelsen. Deretter blir det redegjort for status på de viktigste tiltakene gjennomført i 2018.

Difis modenhetsundersøkelse

Rambøll Management Consulting har på oppdrag fra Difi gjennomført en modenhetsundersøkelse om anskaffelser i offentlig sektor høsten 2018. Rapporten fra undersøkelsen er helt fersk og ble publisert på www.anskaffelser.no 7.11.2018. Bærum kommune har deltatt i undersøkelsen, og har derfor fått en viktig temperaturmåler på anskaffelsesområdet sett i forhold til andre offentlige virksomheter.

Resultatet fra undersøkelsen viser at Bærum kommune skårer bedre enn, eller likt snittet for offentlig sektor på alle områdene som undersøkelsen omfatter. Resultatet er tilfredsstillende og som forventet. Norges 5. største kommune bør være i toppen hva gjelder modenhet knyttet til anskaffelsesvirksomheten. Det er spesielt tilfredsstillende at kommunen skårer godt på området «styring og ledelse». God styring og ledelse har vært et fokusområde i kommunen de siste årene og er en forutsetning for å lykkes med profesjonalisering av anskaffelsesvirksomheten.

Rådmannen gir videre en kort oppsummering av kommunens ståsted på de seks områdene som var omfattet av modenhetsundersøkelsen, og som anses viktige når man arbeider med innkjøp i offentlig sektor, herunder:

1. Samarbeid og prosess (3,2 / 3,8)
2. Styring og ledelse (3,2 / 4,2)
3. Kompetanse og kapasitet (3,4 / 3,5)
4. Klima og miljø (3,1 / 4,0)
5. Innovasjon (3,2 / 3,7)
6. Digitalisering og teknologi (4,0 / 4,0)

Skårene fra undersøkelsen er gjengitt i parentesene på en skala fra 1-5, der 5 er best. Snitt for offentlig sektor står først og snitt for Bærum kommune sist.

Samarbeid og prosess handler om etterlevelse av regelverk i gjennomføring av anskaffelser og samarbeid internt i kommunen på anskaffelsesområdet. I Bærum kommune legges det vekt på å gjennomføre anskaffelser korrekt. Samarbeid mellom Anskaffelsesenheten og fagenheter fungerer i all hovedsak godt og vi etablerer tverrfaglige anskaffelsesteam i de fleste anskaffelser. Oversikt over rammeavtaler er tilgjengelig på intranettet. Vi har en skriftlig definert anskaffelsesprosess og fullmaktstruktur for kontraktinngåelser. Det viktigste utviklingsområdet for kommunen på dette området er å få etablert en tydelig policy for kategoristyring på kjøp av varer og tjenester.

God styring og ledelse av anskaffelser har vært et fokusområde i kommunen i noen år og anskaffelsesvirksomheten er styrket. Det er god sammenhengen mellom styringsdokumentene for anskaffelsesområdet og kommunens overordnede mål og strategier. Kommunen har velfungerende rutiner for anskaffelsesprosesser med tydelig rolle og ansvarsfordeling. Det viktigste forbedringsområdet for kommunen er å etablere helhetlig styring og kontroll på avtaler. Dette blir ivaretatt når kommunen 1.12.2018 implementere et nytt system for konkurransegjennomføring og kontraktsadministrasjon.

Kompetanse og kapasitet handler om kommunens samlede kompetanse på anskaffelsesområdet. I

Bærum kommune er det gjennomgående god kompetanse på anskaffelsesområdet. Samtidig er kompetansen varierende på ulike enkeltområder som kategoristyring, behovsplanlegging og kontraktsoppfølging, og det er noe ulik bestillerkompetanse i tjenestestedene. Det er også en opplevelse av for liten kapasitet (tid og ressurser) til å følge opp leverandører og planlegge og gjennomføre anskaffelser på en god måte. Kompetanseutvikling både sentralt og desentralt er et kontinuerlig arbeid med høyt fokus i Bærum kommune.

Klima og miljø er et satsingsområde i Bærum kommune generelt og da er det tilfredsstillende at anskaffelser i kommunen kommer godt ut på dette området i undersøkelsen. Kommunen har rutiner for å vurdere klima og miljøkonsekvenser i planleggingen av anskaffelser og rutiner for å vurdere risiko i forhold til samfunnsansvar generelt. Det stilles krav om bærekraftige løsninger for klima og miljø til våre leverandører. I tillegg er vi en aktiv deltaker i ulike fora for å bygge og dele kompetanse samt videreutvikle dette arbeidet i henhold til beste praksis.

Innovasjon i anskaffelser handler om å involvere markedet i egne anskaffelser. I Bærum kommune er det fokus på å utarbeide konkurransegrunnlag slik at de legger til rette for innovasjon i anskaffelsene, og vi gjennomfører ofte dialogaktiviteter med leverandørmarkedet før konkurranser. Vi har i mindre grad aktivt søkt etter innovative løsninger gjennom anskaffelser. Viser for øvrig til sak 039/18 «Handlingsrommet i innovative anskaffelser» behandlet i Formannskapet 6.3.2018. Her ble det gitt en omfattende orientering om innovative anskaffelser og status på kommunens arbeid på dette området.

Digitalisering og teknologi handler om i hvilken grad kommunen benytter seg av digitale løsninger i anskaffelsesprosessen. Anskaffelsesprosesser er her definert som hele prosessen, fra planlegging av innkjøp og kunngjøring av konkurranser, til evaluering og tildeling av kontrakt og mottak og kontroll av faktura. Når kommunen 1.12.2018 tar i bruk konkurransegjennomføringsverktøy og kontraktsoppfølgingsverktøy, digitaliseres prosessen betydelig når det gjelder mottak av tilbud, tilgjengeliggjøring av konkurransegrunnlag, kunngjøring av konkurranse, kommunikasjon med leverandører og oppfølging av inngåtte avtaler. Mottak og kontroll av faktura er i stor grad digitalisert i dag. Etter målrettet jobbing siste året mottar kommunen nå ca. 80 % av leverandørfakturaer digitalt.

Stikkprøvekontroll av anskaffelser

Det er gjennomført stikkprøvekontroll av innkjøp i 2017 som et ledd i rådmannens arbeid med å sikre god internkontroll, og for å følge opp risikoanalyser for korrupsjon og misligheter. Stikkprøvekontrollen er en oppfølging av Kommunerevisjonens forvaltningsrevisjon «*Riktig utførte innkjøp?*» fra 2015 av innkjøp gjennomført i 2014 og rådmannens internrevisjon i 2017, av innkjøp gjennomført i 2016.

Formålet med stikkprøvekontroll har vært å vurdere om de tiltakene rådmannen har iverksatt har målbar effekt, og å kartlegge hvorvidt kommunens innkjøpspraksis samsvarer bedre med regelverk og interne retningslinjer enn i 2014 (ref. forvaltningsrevisjonens rapport). I tillegg er det forventninger om å få frem forbedringspotensialer som kan bidra til å videreutvikle kommunens anskaffelser for å sikre effektiv bruk av kommunens ressurser, at kommunen opptrer med integritet og at dette skjer på en samfunnstjenlig måte.

10 % av leverandørene til Bærum kommune i 2017, hvor minst ett tjenestested hadde innkjøp på 100 000 kroner eller mer, ble kontrollert. Utvalget bestod av 222 anskaffelser fra 103 ulike

leverandører, som representerer 266 millioner kroner.

Resultatet av stikkprøvekontrollen viser en betydelig forbedring sammenlignet med Forvaltningsrevisjonens rapport fra 2015 (av innkjøp gjennomført i 2014), som fant brudd i 51 % av anskaffelsene som kommunen utførte med verdi over 500 000 kroner. I denne kontrollen finner vi avvik i 25 % av anskaffelser med verdi over 500 000 kroner, og i 39 % av anskaffelser med verdi over 100 000 kroner. Dette viser at tiltakene som er satt i gang av rådmannen har hatt en tydelig virkning. Rådmannens arbeid på dette området videreføres for å for å forbedre resultatene ytterligere.

94 % av alle avvik skjer i anskaffelser med verdi under kunngjøringsgrensen på 1,3 millioner kroner. Avvikene skyldes at det ikke er innhentet konkurrerende tilbud fra flere leverandører, og/eller at det ikke er skrevet anskaffelsesprotokoll som er arkivert i Websak. Det er krav til konkurranse og dokumentasjonsplikt i henhold til anskaffelsesregelverket på alle anskaffelser over 100 000 kroner. I 16 % av overnevnte avvik er det verifisert at konkurrerende tilbud er innhentet, men ikke dokumentert med anskaffelsesprotokoll i WebSak. Disse avvikene kunne med andre ord enkelt vært unngått.

Avvik på anskaffelser under kunngjøringsgrensen på 1,3 millioner kroner kan i hovedsak ikke karakteriseres som alvorlige hver for seg, i og med at verdien av den enkelte anskaffelsen er liten. Selv om omfanget er betydelig redusert de siste par årene er det fremdeles rom for forbedringer.

På anskaffelser over 1,3 millioner kroner er det avdekket 5 avvik (av 26 kontrollerte anskaffelser). I tre tilfeller mangler det utlysning og anskaffelsesprotokoll, og i to er det snakk om forlengelse av kontrakt utover avtalt kontraktslengde. Manglende konkurranse og utlysning på anskaffelser over kunngjøringsgrensen er regelbrudd i henhold til anskaffelsesregelverket. Fravær av protokoll gjør det vanskelig å etterprøve om anskaffelsen faktisk er gjennomført i samsvar med regelverket. Forlengelse av rammeavtaler kan være regelbrudd.

Tiltakene som rådmannen har iverksatt skal følges opp videre for å få tatt ut ytterligere effekter. Dette omfatter følgende tiltak:

- Anskaffelser på agendaen hos politisk og administrativ ledelse for å sikre økt fokus i kommunen
- Anskaffelsesenheten har prosessansvar for alle anskaffelser over 100 000 kroner
- Konkurranseserviceteamet (KST) i Anskaffelsesenheten ble opprettet fra 1.1.17 for å bistå tjenestestedene ved alle anskaffelser med verdi mellom 100 000 kroner og kunngjøringsgrensa på 1,3 millioner kroner.
- Servicesenteret ble etablert 1.9.2017 for å svare på spørsmål også om rammeavtaler og anskaffelser og gjennomføre fritekstbestillinger.

Når kontrollen viser at Anskaffelsesenheten ikke har vært involvert i noen av anskaffelsene med brudd, tyder det på at rutinen for anskaffelser ikke er tilstrekkelig kjent, eller at de av ulike årsaker neglisjeres. Dette vil bli fulgt opp.

Ytterligere tiltak rettes inn mot Konkurranseserviceteamet videre arbeid og direkte oppfølging av enkelte tjenesteder. Informasjonen ut til tjenestestedene skal intensiveres og rutiner tydeliggjøres.

Ny stikkprøvekontroll vil bli gjennomført for kjøp foretatt i 2019.

Verktøy for konkurransegjennomføring og kontraktsadministrasjon

Bærum kommune har anskaffet en ny nettbasert løsning fra Mercell for konkurransegjennomføring (KGV) og kontraktsoppfølging (KAV). Det nye verktøyet skal implementeres 1. desember 2018. Verktøyet skal effektivisere anskaffelsesprosessene, sikre elektronisk kommunikasjon med markedet, elektroniske tilbud og elektronisk signatur på kontrakter og gi oss en felles løsning for oversikt og oppfølging av kontrakter.

Oppfølging av politiske vedtak i sak 108/17 «Anskaffelsesstrategi – status»

Herunder redegjøres det nærmere for rådmannens oppfølging av kommunestyrets vedtak i sak 108/17 «Anskaffelsesstrategi – Status» behandlet i møtet den 6.12.2017.

Utdypning av hvilket handlingsrom kommunen har for å stimulere lokale leverandører til å delta i kommunens anskaffelsesprosesser

Anskaffelsesregelverket er basert på visse grunnleggende prinsippene som er nedfelt i lov om offentlige anskaffelser § 4. Bestemmelsen fastsetter at offentlige oppdragsgivere skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet. De grunnleggende prinsippene gjelder for alle anskaffelser over 100.000 kroner ekskl. mva. der lov om offentlige anskaffelser kommer til anvendelse.

Prinsippene skal bidra til å realisere anskaffelsesregelverkets formål, jf. anskaffelsesloven § 1, å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser og bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. De grunnleggende prinsippene har i hovedsak to funksjoner. For det første kan de danne selvstendig grunnlag for plikter og rettigheter for oppdragsgivere og leverandører. For det andre fungerer de grunnleggende prinsippene som momenter ved tolkningen av enkeltbestemmelser i anskaffelsesregelverket.

Kommunens handlingsrom for å stimulere lokalt næringsliv til å delta i kommunens anskaffelsesprosesser må vurderes på bakgrunn av anskaffelsesregelverkets føringer.

Anskaffelser under 100.000 kroner er ikke omfattet av anskaffelsesregelverket. Det vil si at kommunen i prinsippet står fritt til å kjøpe varer og tjenester av en hvilken som helst leverandør under denne beløpsgrensen. Ved beregning av verdi på en anskaffelse skal kommunens behov for å kjøpe en konkret vare/tjeneste over fire år legges til grunn. Dette gjelder de fleste kjøp som kan knyttes til kommunens drift. For det andre er det kommunens totale behov som skal beregnes, og ikke det enkelte tjenestestedets behov. Dette er en av hovedgrunnene til at kommunen har etablert en rekke rammeavtaler som skal dekke virksomhetsovergripende behov for kjøp av varer og tjenester knyttet til kommunens drift. Tjenestestedene har plikt på å bruke rammeavtalene. Oppsummert er det derfor i hovedsak investeringer på under 100 000 kroner som ikke er omfattet av anskaffelsesregelverket, i tillegg til driftsanskaffelser der kommunen ikke har etablert rammeavtaler.

Kommunens innkjøpsrutine for anskaffelser under 100 000 kroner er å be om tilbud fra minst tre leverandører (hvis mulig), eventuelt sjekke priser på nettet osv., ref. Innkjøpshåndboka. For anskaffelser mellom 100 000 kroner og 1 300 000 kroner eks. mva. er det ikke kunngjøringsplikt og utdypende prosesskrav i anskaffelsesregelverket, men de grunnleggende prinsippene gjelder og prosessen må dokumenteres med minimum anskaffelsesprotokoll. Kommunens innkjøpsrutine er

også her å be om tilbud fra minst tre leverandører (hvis mulig), eventuelt sjekke priser på nettet osv., ref. Innkjøpshåndboka. Kommunen velger selv hvilke leverandører som skal forespørres om tilbud. Dette kan være lokale leverandører.

Anskaffelser med verdi over 1 300 000 kroner skal kunngjøres nasjonalt og er verdien over 2 000 000 kroner skal kunngjøringen skje i hele EØS. Det vil si at alle leverandører vil ha mulighet til å delta i konkurransen gitt at de oppfyller kravene for å kvalifisere seg til konkurransen. Det er tildelingskriteriene (pris, kvalitet, miljø, etc.) som vil avgjøre hvilken leverandør som vinner kontrakten. Lokale leverandører kan ikke forfordes, men i oppdrag der responstid, vaktordninger, fysisk tilstedeværelse, utsalg, spesiell lokalkunnskap eller transport er viktig, vil lokale leverandører ha en klar fordel og stor mulighet til å vinne konkurransen.

Overnevnte beskriver handlingsrommet som regelverket gir knyttet til gjennomføring av anskaffelsesprosesser. I tillegg har kommunen andre virkemidler for å stimulere lokale aktører til å delta i anskaffelsesprosesser. For det første inviterer kommunen det lokale næringslivet til ulike informasjonsarenaer. Blant annen har kommunen de to siste årene arrangert frokostmøter der alle leverandører som er registrert i kommunen blir invitert. Hensikten er å nettopp å informere om hva kommunen holder på med på ulike arenaer for å invitere leverandørene til å engasjere seg. For det andre har næringsjefen i kommunen opprettet en næringside på nettet. Hensikten er at alle leverandører som ønsker det kan registrere seg på næringsiden med informasjon om hvilke varer/tjenester de kan levere til kommunen. Dette kan bli et grunnlag for å finne leverandører som kan forespørres ved anskaffelser med verdi under kunngjøringsgrensen. For det tredje kan konkrete leverandører gjøres oppmerksom på at kommunen har kunngjort en konkret konkurranse og på den måten stimulere til å levere tilbud.

Rådmannen bes belyse hvordan kommunale og interkommunale foretak kan innordnes Bærum kommunes anskaffelsesstrategi

Bærum kommune har i sine vedtatte eierstrategier pålagt selskapene hvor kommunen har eierinteresser å følge intensjonene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser, så langt det lar seg gjøre.

Oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapporten om arbeidslivskriminalitet

Innledning

Rådmannens ambisjon er å styrke arbeidet mot arbeidskriminalitet generelt og oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår spesielt. Det har blitt gjort riktige og viktige grep de siste par årene. Seriøsitetskrav har kommet på plass i kontraktsmalene. Avtale med Kemneren er etablert. Avtale med Startbank er etablert. Rutiner og retningslinjer for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår er etablert. Kommunen skal ta i bruk verktøy for oppfølging på byggeplasser. Det gjennomføres kontroller og avvik blir avdekket.

Fokuset fremover er å etablere lik praksis i hele kommunen på dette viktige arbeidet. Vi skal styrke kontrollen og gjennomføre uanmeldte kontroller, gjerne i samarbeid med statlige tilsynsetater.

Herunder redegjør rådmannen nærmere om Kommunestyret vedtak i sak 046/18 «Forvaltningsrevisjonsrapport - Arbeidskriminalitet» behandlet i møte den 2.5.2018.

Bakgrunn

Kommunerevisjonen gjennomførte en forvaltningsrevisjon om arbeidskriminalitet avgrenset til

kommunens innkjøp i 2017. Formålet var å vurdere hvor godt kommunen motvirker arbeidslivskriminalitet hos sine leverandører.

Hovedfunnet i forvaltningsrevisjonsrapporten om arbeidskriminalitet er at kommunen i all hovedsak etterlever forskriftens krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår. Videre at krav til lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og hjemmel for sanksjoner er tatt inn i nesten alle kontrakter og at det gjennomføres kontroller hvor mangler har blitt avdekket. Allikevel har forvaltningsrevisjonen påpekt en rekke forhold som kan bedres. De finner at kontrollens omfang og kvalitet varierer sterkt i de ulike enhetene, det gjennomføres ikke uanmeldte stedlige kontroller, det er lite samarbeid med statlige tilsynsetater og pris er eneste tildelingskriterium i flere tjenestekjøp.

Revisjonen kommer med en rekke anbefalinger som kommunestyret har bedt rådmannen om å følge opp, herunder:

1. Rådmannen bør vurdere tiltak for å få mer ens risikovurdering.
2. Rådmannen bør vurdere å opprette en tverrsektoriell tilsynsgruppe.
3. Grunnlag for uanmeldt stedlig kontroll bør inn i alle kontrakter og rådmannen bør gjennomføre slik kontroll.
4. Rådmannen bør vurdere tettere samarbeid med statlige tilsynsetater.
5. Rådmannen bør unngå at pris er eneste tildelingskriterium.

Rådmannens vil videre redegjøre for status på oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapporten om arbeidslivskriminalitet.

Ad 1. Rådmannen bør vurdere tiltak for å få mer ens risikovurdering

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter skal bidra til at ansatte i virksomheter som utfører tjenester og bygge- og anleggsarbeider for offentlige oppdragsgivere, ikke har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av gjeldende allmenngjøringsforskrifter eller landsomfattende tariffavtaler.

Forskriften gjelder ved tildeling av tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter for kommunale virksomheter ved kontrakter som overstiger 2.0 mill. kr. eks. mva. (Disse terskelverdiene justeres annet hvert år av Nærings- og fiskeridepartementet).

Dette innebærer at kommunen skal gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Graden av kontroll kan tilpasses behovet i vedkommende bransje, geografiske område mv. Dette medfører blant annet å stille kontraktskrav, gjennomføre risikovurderinger, kontrollere og følge opp leverandøren med tiltak og sanksjoner.

Selv om et forhold anmeldes, eller kommunen varsler en av kontrolletatene, skal kommunen fortsatt vurdere om det foreligger brudd på kravene til lønns- og arbeidsvilkår. I slike tilfeller må kommunen vurdere om og hvordan kontraktsbruddet skal sanksjoneres. Dette er en viktig avgrensning i forhold til kommunens kontrollplikt.

I tillegg til forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter er det også annet relevant regelverk som kan komme til anvendelse. Dette er blant annet forskrift om begrensning i antall ledd i leverandørkjeden, allmenngjøringsloven, forskrift om bruk av lærlinger, utsendingsforskriften,

byggherreforskriften og forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett. I kontraktsoppfølgingen av lønns- og arbeidsvilkår er også personopplysningsloven, forvaltningsloven og arkivloven gjeldende.

Rådmannens redegjørelse videre avgrenses til kommunens plikt til å gjennomføre kontroller av lønns- og arbeidsvilkår etter forskriftens bestemmelser.

Det overordnede ansvaret for arbeidet mot arbeidslivskriminalitet, herunder kontroller av lønns- og arbeidsvilkår, i offentlige kontrakter ligger hos ledelsen i kommunen og omtales i kommunens anskaffelsesstrategi. Ansvaret for at det blir gjort risikovurderinger og at kravene til lønns- og arbeidsvilkår i kontrakten blir fulgt opp ligger hos tjenestestedet/enheten med ansvar for å følge opp kontrakten. Anskaffelsesenheten har ansvar for at rutiner og støtteverktøy foreligger.

Bærum kommune skal i sin oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår legge til grunn en oppfølgingsmetodikk som Difi har utarbeidet. Felles rutine og maler for risikovurdering og oppfølging er avgjørende for å etablere lik praksis på tvers i kommunen. Rutiner for risikovurderinger og oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår er derfor tatt inn i innkjøpshåndboka første halvår 2018. Difi kom med en ny veileder for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i september inneværende år. Innkjøpshåndboka vil bli oppdatert i henhold til Difis anbefalinger innen utgangen av 2018.

Metodikken legger opp til en oppfølging i opptil tre trinn (avhengig av kontrollbehovet):

Trinn 1 – egenrapportering og risikovurdering

Trinn 2 – dokumentasjonsgjennomgang

Trinn 3 – stedlig kontroll

Trinn 1:

Egenrapporteringsskjemaet fylles ut av leverandøren. På denne bakgrunn gjennomføres det en risikovurdering for å avgjøre om det er behov for ytterligere oppfølging. Det er etablert en egen mal for risikovurderingen med kriterier som bør vurderes, herunder hvilken erfaring man har med leverandøren eller underleverandørene fra tidligere, om det er mange underleverandører og/eller om leverandørkjeden er uoversiktlig, om kontrakten omfattes av noen av de identifiserte høyrisikobransjene, hvor strategisk viktig kontrakten er, om det er utenlandske bedrifter og/eller stor andel utenlandske arbeidere som er involvert i gjennomføring av kontrakten, om egenrapporteringsskjema er mangelfullt utfylt, om det har vært negativ medieomtale av leverandøren.

Egenrapportering og risikovurdering kan gjennomføres flere ganger i løpet av kontraktsperioden.

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter krever at oppdragsgiver i kontraktoppfølgingen gjør «nødvendig kontroll» av om lønns- og arbeidsvilkår overholdes i kontraktsperioden. Basert på risikovurderingen skal det gjøres en konkret vurdering i hver kontrakt av hva som er nødvendig kontroll. Det absolutte minimumskravet er at offentlig oppdragsgiver har god oversikt over og kan redegjøre for hvem som er leverandører og underleverandører. I kontrakter der risikoen for brudd på lønns og arbeidsvilkår ble vurdert som lav er dette tilstrekkelig.

Trinn 2 og 3:

Når risikoen for brudd på lønns og arbeidsvilkår blir vurdert som middels eller høy bør dokumentasjonsgjennomgang og/eller stedlig revisjon vurderes. I innkjøpshåndboka er det også

etablert støtteverktøy for å gjennomføre dokumentasjonsgjennomgang og stedlig kontroll.

Ved alvorlige brudd, eller begrunnet mistanke om alvorlige brudd, på lønns- og arbeidsvilkår, skal det meldes fra til Arbeidstilsynet.

Ad 2. Rådmannen bør vurdere å opprette en tverrsektoriell tilsynsgruppe

På bakgrunn av Kommunestyrets vedtak, basert på anbefalingen i forvaltningsrevisjonens rapport om arbeidskriminalitet, har Rådmannen gjennomført en vurdering av å opprette en tverrsektoriell tilsynsgruppe i kommunen. Det tverrfaglige forumet som koordineres av Anskaffelsesenheten har vært involvert i vurderingen.

Forvaltningsrevisjonens hovedbegrunnelse for anbefalingen er «*at kontrollens omfang og kvalitet varierer sterkt i de ulike enhetene. Kontrollen er ikke helhetlig og systematisk, slik vedtatt Anskaffelsesstrategi sier den skal være. Ansvar for oppfølging og kontroll av kontraktene er delegert til de ulike kontraktsansvarlige enhetene i kommunen. Risikovurderingene og kontrollaktiviteten er av svært varierende kvalitet i enhetene. Hvilke leverandører som følges opp og hvor nøye, avhenger da av hvilken enhet som har kontraktsansvaret. Rådmannen har ansvar for betryggende kontroll, og dette kan være vanskelig å sikre når praksis i enhetene er så ulik*».

På denne bakgrunn har rådmannen vurdert tre ulike modeller, som kan bidra til å sikre mer ens praksis, ved enten å bedre den desentrale kontrollen og/eller å styrke den sentrale kontrollen.

Modell 1 – Desentral tverrsektoriell faggruppe (anbefalt løsning)

En desentral tverrsektoriell faggruppe med dedikerte ressurser fra Eiendom, Tekniske tjenester og Pleie og omsorg. Gruppen rapporterer til anskaffessjefen og koordineres av en sentral ressurs i Anskaffelsesenheten. Faggruppen skal støtte det desentrale ansvaret for å gjennomføre risikovurderinger og kontrollere lønns- og arbeidsvilkår. Ansvar ligger desentralt. Arbeidet i linja styrkes ved at ansvaret plasseres hos dedikerte ressurser som får ansvaret for oppfølging av arbeidslivskriminalitet for hele direktørområdet.

Vurdering:

Oppfølging av arbeidskriminalitet er komplekst og arbeidskrevende, samtidig er regelverket mot arbeidslivskriminalitet relativt likt for alle bransjer. En tverrsektoriell faggruppe vil styrke den desentrale kontrollen og samtidig bidra til lik praksis i kommunen. Modellen vil øke kompetansen og kvaliteten på kommunens kontrollarbeid, og kan likeledes være et effektivt tiltak dersom det skal gjennomføres uanmeldte stedlige kontroller, eventuelt sammen med statlige etater.

En desentral tverrfaglig faggruppe støtter opp under dagens prinsipp om at kontraktseier (i linja) er ansvarlig for oppfølging av sine kontrakter, herunder at brudd på oppfølging av krav til lønns- og arbeidsvilkår ikke skal forekomme. Ansvar for å gjennomføre risikovurderinger og oppfølging av kontrakter blir liggende desentralt i linja, i hovedsak hos PLO, Eiendom og Tekniske tjenester. Dette er en ambisiøs og ressurskrevende modell. Modellen krever dedikerte ressurser i Eiendom, Tekniske tjenester, Pleie og omsorg og Anskaffelsesenheten. De dedikerte ressursene skal ha et helhetlig ansvar for risikovurderinger og oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i eget kommunalsjefsområde.

Rådmannen skal vurdere om det er behov for å bevilge midler til å opprette dedikerte stillinger til dette arbeidet. Dette vil bli vurdert i forbindelse med HP-prosessen for 2020-2023.

Modell 2 – Sentral tverrsektoriell tilsynsgruppe

En sentral tverrsektoriell tilsynsgruppe med et helhetlig ansvar for å gjennomføre risikovurderinger og kontrollere lønns- og arbeidsvilkår for hele kommunen.

Vurdering:

En sentral tverrsektoriell tilsynsgruppe vil, i likhet med modell 1, styrke kontrollen og sikre lik praksis i kommunen. Rådmannen er imidlertid redd for at gjennomføringsevnen ikke blir like god som for modell 1.

En sentral tverrsektoriell tilsynsgruppe er i mindre grad egnet til å etablere et velfungerende samarbeid på tvers, nettopp fordi ansvaret blir sentralt plassert. En sentral tilsynsgruppe vil være avhengig av samarbeid med linja. Det blir krevende hvis linja ikke er rustet til å bidra eller prioriterer dette arbeidet. Kjennskap til leverandør/bransje er viktig ved gjennomføring av risikoanalyser for brudd på lønns- og arbeidsvilkår. Løpende dialog med leverandøren og kjennskap til leverandørens leveranser i kontraktperioden er viktig kunnskap når leverandøren skal risikovurderes. En sentral tverrsektoriell tilsynsgruppe vil ikke være best egnet til å gjennomføre risikovurderinger av leverandører. Kontraktseier/kontraktsforvalter må involveres i dette arbeidet. Det betyr at kontraktseier må bruke ressurser på dette arbeidet, selv om det sentraliseres.

Dette er en ambisiøs og ressurskrevende modell som vil kreve minimum tre/fire dedikerte sentrale ressurser på heltid, i størrelsesorden 4 millioner kroner.

Modell 3 – Fagansvarlig

Rådmannen har også vurdert en tredje modell, som er mindre ambisiøs enn de to første modellene, nemlig å opprette en 100 % stilling som fagansvarlig for arbeidskriminalitet i kommunen. Stillingen plasseres i Anskaffelsesenheten, som har det faglige ansvaret i dag. Fagansvarlig skal støtte det desentrale ansvaret for risikovurderinger og kontroll av lønns- og arbeidsvilkår og jobbe rådgivende mot de ulike sektorene i kommunen. Fagansvarlig skal også ivareta kontakten med relevante samarbeidspartnere, herunder drifte samarbeidsavtale med Kemneren og eventuelt statlige tilsynsorganer.

Vurdering:

Modell 3 med en fagansvarlig i Anskaffelsesenheten er trolig ikke tilstrekkelig for å øke ambisjonsnivået vesentlig fra dagens nivå. Dette er i stor grad en videreføring av dagens ordning. Med denne modellen er det grunn til å anta at arbeidet med oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår vil være omtrent på dagens nivå, da arbeidet i direktørområdene ikke styrkes. Sektorene opplyser at omfanget av kontroller og tilsyn ikke blir gjennomført, i den grad som ønskelig, fordi det ikke er ressurser og kompetanse til dette arbeidet.

Anbefaling

Basert på vurderingene over er det rådmannens anbefaling at kommunen oppretter en desentral tverrsektoriell faggruppe (modell 1) som koordineres av Anskaffelsesenheten.

Hvilke krav kan og bør kommunen stille til kontrakter

Kommunestyret ber om en sak om kommunen som aktør, «som bør handle om hvilke krav vi kan og bør stille til kontrakter. Det bør tas utgangspunkt i revisjonsrapporten om arbeidslivskriminalitet».

Rådmannen oppfatter at Kommunestyret her ber om en vurdering av hvilke seriøsitetsskrav kommunen kan og bør stille til sine leverandører.

Tidligere behandling

Rådmannen har ved flere anledninger orientert om kommunens arbeid for å forebygge arbeidslivskriminalitet og bruk av seriøsitetsskrav.

Kommunestyret behandlet «*Anskaffelsesstrategi – Evaluering og forslag til revidert utgave*» i møtet den 31.8.2016, sak 080/16 og vedtok følgende: *Det vurderes hvordan Bærum kommune kan ta i bruk hele eller deler av den s.k. Skiensmodellen ved bygge- og anleggsoppdrag.*

Utvalg for samarbeid behandlet «*Anskaffelsesstrategien – status*» i møte 14.12.2016, sak 054/16. Rådmannen redegjorde i saken for kommunens arbeid for å forebygge sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, og planer om å implementere Difis seriøsitetsskrav. Utvalget besluttet å behandle saken over to møter og ba om ytterligere informasjon: *En konkret vurdering av hva Bærum kommune gjør i forhold til de 15 punktene i Telemarksmodellen.*

Utvalg for samarbeid behandlet «*Anskaffelsesstrategien – status*» i møte 8.2.2017, sak 006/17. Rådmannen redegjorde i et tilleggsnotat om hva Bærum kommune gjør i forhold til de 15 punktene i Telemarksmodellen.

Kommunestyret behandlet «*Anskaffelsesstrategien – status*» i møte 29.03.2017, sak 034/17. Status på implementering av anskaffelsesstrategien ble tatt til orientering.

Kommunestyret behandlet «*Anskaffelsesstrategien – status*» i møte 6.12.2017, sak 108/17. I saken redegjorde rådmannen for status på arbeidet for å forebygge arbeidskriminalitet og sosial dumping. Videre ble det redegjort for Difis seriøsitetsskrav kontra Oslos seriøsitetsskrav (Oslomodellen). Saken ble tatt til orientering.

Redegjørelse

Hovedfunnet i forvaltningsrevisjonsrapporten om arbeidskriminalitet er at kommunen i all hovedsak etterlever forskriftens krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår. Videre at krav til lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og hjemmel for sanksjoner er tatt inn i nesten alle kontrakter og at det gjennomføres kontroller hvor mangler har blitt avdekket.

Bærum kommune har implementert Difis seriøsitetsskrav fullt ut i sine kontrakter i tillegg til ett par krav fra Oslomodellen. Disse seriøsitetsskravene kommer i tillegg til de lovpålagte kravene. Bærum har med dette lagt seg på samme linje som offentlig forvaltning generelt.

Kommunen kan stille strengere krav i sine kontrakter. Det er ingen lovmessige begrensninger på hvor strenge krav som kan stilles. Det er imidlertid noen viktige prinsipper som bør ivaretas i en kontrakt, herunder:

- Kontrakten skal fordele risiko og angi partenes ansvar og forpliktelser i avtaleperioden.
- Kontraktskav skal være balanserte.
- Standardavtaler bør benyttes der disse finnes.
- Andre særskilte vilkår bør vurderes i den konkrete anskaffelsen

Rådmannen har i tidligere saker (se over) redegjort for hvorfor kommunen har valgt å

implementere Difis seriøsitetsskrav.

Behandlingen i møtet 06.03.2019 Kommunestyret

**Forslag fremmet av Bjørn Agnar Larsen, R
(Fellesforslag R, SV)**

Bærum kommune innarbeider Oslo-modellen fullt ut i sin anskaffelsesstrategi.

Votering:

Fellesforslaget fikk 16 stemmer (10Ap, 3MDG, 2SV, R) og falt.

Innstillingen ble enstemmig vedtatt.

Kommunestyret-06.03.2019- 030/19:

Vedtak:

Status - anskaffelsesstrategien tas til orientering.

Behandlingen i møtet 06.02.2019 Kommunestyret

Forslag fremmet av Ole Kristian Udnes, H

Saken utsettes. I henhold til reglement for folkevalgte organers virksomhet § 3-3 bør ikke nye saker åpnes for behandling etter klokken 22.

Votering:

Varaordførerens utsettelsesforslag ble enstemmig vedtatt.

Kommunestyret-06.02.2019- 017/19:

Vedtak:

Saken utsettes. I henhold til reglement for folkevalgte organers virksomhet § 3-3 bør ikke nye saker åpnes for behandling etter klokken 22.

Behandlingen i møtet 18.12.2018 Formannskapet

Votering:

Rådmannens forslag ble enstemmig vedtatt.

Formannskapet-18.12.2018- 220/18:

Innstilling:

Status - anskaffelsesstrategien tas til orientering.