

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
Postboks 8004 Dep
0030 OSLO

Dato: 10.12.2013

Vår ref.: 2013/4178
Deres ref.: 12/1080

Saksbehandler: Tobias Brokhaug Persson

Høring - samordning av statlige innkjøp

Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA) sender herved høgskolens uttalelse om forslaget om å etablere en statlig enhet med ansvar for å inngå og forvalte rammeavtaler på statens vegne.

Oppsummering

HiOA stiller seg i utgangspunktet ikke negativ til statlig samordning av innkjøpsarbeid. Derimot setter HiOA spørsmålstegn ved om det foreliggende høringsnotatet er godt nok til å legges til grunn for beslutningen om å danne av en ny samordningsenhet.

HiOA ønsker særskilt å peke på følgende punkter som bør avklares før man tar stilling til en Samordningsenhet:

- Notatet er ikke konkret nok på hvordan brukermedvirkning skal sikres.
- Prioriterte innkjøpskategorier bør også sees på bakgrunn av varelogistikk og avtaleimplementering, områder som ikke nevnes i notatet.
- Det må være tydeligere krav med hensyn til bruk av elektroniske verktøy og varekataloger.
- Kontraktsoppfølging må konkretiseres i langt større grad enn det notatet gjør.

Etter noen generelle merknader velger HiOA å kommentere notatets forslag i forhold til brukerinnflytelse, innkjøpskategorier som skal omfattes av samordning, bruk av elektroniske innkjøpsverktøy og kontraktsoppfølging.

Generelle merknader

Høringsnotatet belyser i hovedsak de positive effektene av et samordnet innkjøpsarbeid, særlig ut i fra et økonomisk perspektiv. Ut fra HiOA sitt perspektiv er det også andre aspekter som er viktige å belyse før man beslutter om en ny samordningsenhet.

En generell utfordring ved en slik samordning er den økte avstanden mellom de som inngår rammeavtalene og de som skal bruke dem. Dette stiller store krav på samordningsenheten til å være lydhør i forhold til brukerne i alle faser og ikke miste fokus på brukernes behov. Dette gjelder selvfølgelig ikke kun det rent materielle behovet, men også sluttbrukernes behov av enkle bestillingsrutiner og de enkelte statlige virksomhetenes reelle mulighet å sanksjonere mot leverandører som ikke leverer i henhold til kontrakten.

I notatet vises det til at Samordningsenheten får i oppgave å løse disse praktiske spørsmålene. HiOA hadde gjerne sett at høringsnotatet inneholdt en dypere analyse av disse problemstillingene knyttet opp mot tidligere erfaringer. For eksempel mener HiOA at også tilbakemeldinger fra sluttbrukere i tidligere og eksisterende samordningsprosjekt burde vært en del av grunnlaget for analysen. Det kunne gitt nyttige innspill på de utfordringer som naturlig nok er forbundet med den praktiske gjennomføringen av konkurranser, bruken av rammeavtalene og oppfølging av kontraktene.

Brukerinnflytelse

For HiOA er det av stor vekt at de statlige virksomhetene får innflytelse i det samordnede innkjøpsarbeidet. Dette gjelder alle faser i prosessen, dvs. både når samordning av nye innkjøpskategorier vurderes, i selve anskaffelsesarbeidet og i oppfølgingsfasen.

I forslaget overlates det til Samordningsenheten å løse hvordan brukerinnflytelse skal etableres, men HiOA mener at det er vanskelig å ta stilling til forslaget om samordning før det finnes mer konkrete løsninger på hvordan behovet av brukerinnflytelse skal ivaretas i alle ledd. Det er ikke vanskelig å se for seg at ulike statlige virksomheter vil ha ønske om ulike grad av innflytelse, mot bakgrunn av virksomhetens interesse for innkjøp og tilgjengelige ressurser. Måten som kravet til brukerinnflytelsen ivaretas på må sannsynligvis også tilpasses til de forskjellige fasene i Samordningsenhetens arbeid. Uansett vil Samordningsenhetens evne til å kommunisere med de statlige virksomhetene, ha mye å si for akseptansen hos sluttbrukerne.

Innkjøpskategorier

I notatet drøftes ikke varelogistikk eller implementering av rammeavtaler. Men begge forhold bør være momenter som tas med i vurderingen av hvilke innkjøpskategorier som egner seg for Samordningsenheten. Det finnes gode grunner til at dette bør veie tungt, - særlig i oppstartsfasen. Hvordan sluttbrukeren skal få kulepennen sin, er for eksempel ikke uten betydning i en anskaffelse av kontorrekvisita.

Kategorier hvor sluttbrukeren oppsøker varen og ikke omvendt er enklere å implementere for den enkelte statlige virksomhetene. Disse kategoriene fordrer heller ikke særskilte tilpasninger for de forskjellige statlige virksomhetene. For å si det enkelt, uansett hvilken statlig virksomhet man jobber i så må man til flyplassen for å fly eller hotellet for å sove.

Kategorier hvor sluttbrukeren oppsøker varen og ikke omvendt vil sannsynligvis også redusere risikoen for avtalelekkasje og dermed øke sjansen for at Samordningsenheten blir en suksess. I følge notatet er mulige årsaker til manglende lojalitet, at avtalene ikke er tilpasset brukernes behov, at definering av behov og løsning i stor grad blir gjennomført av den enkelte bruker og at avtaleområdet der beslutninger rundt innkjøpet foretas er svært desentralisert og fragmentert. HiOA mener at i hvert fall de to sistnevnte problemene henger tett sammen med hvor godt implementert avtalen er, dvs. hvor godt sluttbrukerne er blitt informert om avtalen og hvor enkle og tilgjengelige bestillingsrutinene er for sluttbrukerne. HiOA stiller seg bak forslaget om at Samordningsenheten bør begynne smått, men stiller seg tvilende til om IKT-maskinvare er et hensiktsmessig avtaleområde å begynne med. Dette grunner vi på avsnittet over; det er et avtaleområde hvor det ikke er sluttbrukeren som oppsøker varen, noe som stiller ekstra krav på avtalen i forhold til blant annet leveringsbetingelser.

HiOA er enige i at hensynet til markedet må ivaretas og at flyreiser av den grunn ikke er egnet som et felles anbud. Derimot ser ikke HiOA noen grunn til at reisebyråttjenester ikke kan være en tjeneste som Samordningsenheten gjør en felles anskaffelse av.

Elektronisk handel

E-handel er et sentralt element for at Samordningsenhetens arbeid skal bli vellykket. E-handel forenkler implementeringen av nye avtaler ved å bidra til lik avropsform og klare retningslinjer for hvordan avropene skal gjøres. Dette er med på å senke terskelen for å ta i bruk nye avtaler.

HiOA har i dag utstrakt bruk av elektroniske verktøy i innkjøpsarbeidet, herunder KGV og bestillingssystem. I løpet av kort tid kommer HiOA også å skifte til et nytt KGV som inkluderer kontraktsadministrasjon. For HiOA er det således viktig at sentrale rammeavtaler legger til rette slik at de enkelte statlige virksomhetenes eksisterende elektroniske verktøy enkelt kan brukes i alle deler av avtaleprosessen. Dette gjelder fra eventuell gjennomføring av minikonkurranse via bestilling til fakturahåndtering og kontraktsoppfølging.

Det må stilles krav til e-handel allerede i utlysningen, og kravet må kontraktsfestes. Der det er avtaler hvor det er hensiktsmessig å ha varekatalog er det helt avgjørende at Samordningsenheten administrerer arbeidet med varekataloger og har ansvaret for at valgte leverandører leverer katalog og for nye kataloger i kontraktstiden. Varekataloger er også, slik HiOA ser det, en sentral del av kontraktsoppfølgingen med leverandører da det er et sentralt verktøy i å følge opp pris, leveringstid, sortiment m.m.

Det hadde vært en stor fordel med felles elektroniske verktøy for å tilrettelegge for enkel administrering av kataloger og nettbutikker. Dette vil samtidig kunne bidra til økt samarbeid og erfaringsutveksling mellom enhetene som er tilsluttet.

Det må utarbeides gode retningslinjer for implementering av avtaler for å sikre at de tas i bruk rettidig og at det er tydelig hvordan avropene skal gjøres.

Kontraktsoppfølging

God kontraktsoppfølging er avgjørende for å oppnå gode avtaler. Derfor er det viktig at Samordningsenheten koordinerer dette på en god måte. Det må også være tydelig ansvarsfordeling mellom Samordningsenheten og de statlige virksomhetene.

I likhet med hva som foreslås i høringsnotatet mener HiOA at det er mest hensiktsmessig at ansvaret for det som i notatet er nevnt som fase nr. 4, dvs. avrop og oppfølging av leveranser, legges på de enkelte statlige virksomhetene. Dette forutsetter at det utarbeides gode og tydelige retningslinjer for hvordan avropene skal gjøres og at Samordningsenheten yter rådgivning i forhold til inngåtte rammeavtaler.

Parallelt med fase nr. 4 løper også den generelle kontrakts- og leverandørsoppfølgingen. Denne del av oppfølgingen må Samordningsenheten få hovedansvaret for og arbeide aktivt med. Det må være tydelige retningslinjer for hvordan avtalene og leverandørene skal følges opp. Her vil kravet til e-handel

underlette oppfølgingen av avtalene fordi man enkelt kan få kunnskap om avtalelojalitet, volum og innkjøpsmønster.

Samordningsenheten må også være lydhør for tilbakemeldinger fra de statlige virksomhetene, også utenfor rammene for formalisert brukerinnflytelse. Enkelte virksomheter risikerer ellers å stå uten reelle sanksjonsmuligheter, hvis leverandøren ikke leverer i henhold til kontrakten. Hvis en lokal virksomhet er meget misfornøyd med en rammeavtaleleverandør, hvilke konsekvenser kan det få for leverandøren? Risikerer rammeavtaleleverandøren å miste kontrakten, eller kan leverandøren bevisst misligholde noen av sine leveranser uten noen store konsekvenser? Slike spørsmål er viktige siden store anbud kan medføre taktisk prising, og/eller levering.

Katalogforvaltning må være en del av kontraktsoppfølgingsansvaret til Samordningsenheten. Det er helt klart effektiviserende at en enhet gjør den jobben i stedet for at flere enheter skal gjøre den samme jobben.

Vennlig hilsen



Torill Erikson
økonomidirektør



Tobias Brokhaug Persson
rådgiver