



**Risikoområder
i kommunesammenslåing
- nye Moss kommune**
Delrapport 2: Anskaffelser
Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvøy
29. januar 2020

INNHALDSFORTEGNELSE

SAMMENDRAG	3
1 INNLEDNING	5
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Gjennomføring av prosjektet	5
1.3 Problemstilling og avgrensing	6
1.4 Revisjonskriterier	6
1.5 Metode.....	7
2 ANSKAFFELSER I KOMMUNESAMMENSLÅINGSPROSESSEN	8
2.1 Revisjonskriterier.....	8
2.2 Fakta.....	8
2.3 Vurderinger	20
3 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER.....	24
4 DOKUMENTLISTE	25
5 RÅDMANNENS UTTALELSE	26
6 VEDLEGG.....	27
6.1 Utleddning av revisjonskriteriene.....	27
6.2 Avtalerapport fra TendSign per 29. november 2019	32
6.3 Intensjonskunngjøringer	37

SAMMENDRAG

Norges Kommunerevisorforbund har i en rapport lagt frem noen av de mest vesentlige risikoområdene i prosessen med kommunesammenslåing. Forvaltningsrevisjonen vurderte som ett av to områder *anskaffelser* som et særlig sentralt risikoområde i forbindelse med kommunesammenslåingen av Moss og Rygge. Bystyret i Moss og kommunestyret i Rygge vedtok samarbeidsavtalen på tjenesteområder 25. oktober og 11. november 2016. Avtalen ble effektivert 1. september 2017 ved en gjennomføringsavtale på tjenesteområdet offentlige anskaffelser.

Denne rapporten omhandler følgende problemstilling:

Håndterer kommunene anskaffelser på en måte som gir god ressursutnyttelse i den nye kommunen?

Formålet med denne forvaltningsrapporten er blant annet å gi et bilde av hvordan, og i hvilken grad, kommunenes arbeid med anskaffelser i forkant av kommunesammenslåingen har bidratt til å gi en god ressursutnyttelse inn i nye Moss kommune. Det er ikke lovpålagte krav for hvordan kommunene innretter sitt arbeid med anskaffelser inn mot en kommunesammenslåing, men manglende prioritering av anskaffelsesområdet vil kunne redusere effektiviteten og medføre betydelige økonomiske konsekvenser for den nye kommunen.

Revisjonens gjennomføring

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i perioden november 2019 til januar 2020. Kriteriene er utarbeidet fra veiledere som omhandler anskaffelser i kommunesammenslåingsprosesser, samt en uttalelse fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Disse er igjen basert på lover og forskrifter, samt domsavgjørelser. Fakta er innhentet ved bruk av intervjuer, dokumentanalyse og annen korrespondanse.

Revisjonens funn

Revisjonen har vurdert Moss¹ kommune og Rygge kommune sitt arbeid med anskaffelser inn mot kommunesammenslåingen etter seks kriterier.²

Moss kommune og Rygge kommune har hatt et ekstra tett innkjøpsamarbeid fra det tidspunkt det ble klart at kommunene ville bli slått sammen. Anskaffelser har blitt kartlagt og koordinert mellom kommunene, og det har blitt gjennomført felles anskaffelser når kommunene har hatt sammenfallende behov innenfor rammeavtaler. Etter revisjonens oppfatning har kommunene hatt et hensiktsmessig og tilfredsstillende innkjøpsamarbeid på anskaffelser.

En innkjøpsanalyse, herunder kostnadsanalyse, er fra høsten 2019 under utarbeidelse. Etter revisjonens vurdering burde kommunene kommet i gang med denne prosessen på et tidligere tidspunkt, fordi en detaljert oversikt over innkjøp vil kunne gi et bedre beslutningsgrunnlag for effektiv utnyttelse av kommunenes ressurser.

Det fremkommer av fakta at det på flere felt har blitt lagt ned en betydelig innsats og gjennomført en grundig analyse av anskaffelseskontrakter i kommunene. Revisjonen har ikke en fullstendig oversikt over i hvor stor grad kartleggingen av kontraktporteføljen er gjennomført i kommunene, blant annet det enkelte kommunalområde. Etter revisjonens vurdering, med noen reservasjoner, er det samlet sett gjort et godt kartleggingsarbeid av kontraktporteføljen til kommunene.

¹ Moss refererer seg til gamle Moss kommune i hele rapporten (i motsetning til nye Moss).

² Kriteriene står beskrevet i kapittel 2 på side 8.

Etter revisjonens oppfatning har det blitt foretatt en grundig vurdering av endringsadgang og innført endringsklausuler, i alle fall når det gjelder større kontrakter, i forkant av kommunesammenslåingen. Det synes som kommunen har god kontroll på endringsklausuler i kontrakter som blir videreført inn i nye Moss.

Revisjonen mener det er positivt at kommunene har foretatt intensjonskunngjøringer i kommunesammenslåingsprosessen når de har funnet dette hensiktsmessig. Revisjonen kan imidlertid ikke uttale seg om det eventuelt burde vært foretatt intensjonskunngjøringer for flere kontrakter, men etter det revisjonen forstår så har det ikke oppstått bestridelser av kontrakter som følge av manglende intensjonskunngjøringer.

Det har ikke blitt utarbeidet en anskaffelsesstrategi for nye Moss kommune. Ny anskaffelsesstrategi blir trolig behandlet i kommunestyret i løpet av første halvår 2020. Kommunene har til nå i praksis videreført anskaffelsesstrategien til Moss kommune. Det har ikke vært prioritert å vedta³ en midlertidig strategi på anskaffelsesområdet. Revisjonen mener at det ville vært formålstjenlig med en felles anskaffelsesstrategi i forkant av kommunesammenslåingen, eller fra 1. januar 2020. Dette ville ha bidratt til at nye Moss kommune kunne fått mer retning og tenkt mer helhetlig rundt anskaffelser på et tidligere tidspunkt. Vi oppfatter det som at tidspunkt for vedtak av ny anskaffelsesstrategi først og fremst har vært et spørsmål om ressurser, og dermed manglende prioritering i kommunene.

Revisjonens konklusjoner og anbefalinger

Å forberede den nye kommunen på anskaffelsesområdet er et omfattende arbeid hvor det kan være vanskelig å komme helt i mål på alle felt. Det blir derfor nødvendig å foreta avveininger og prioriteringer. Arbeidet vil måtte pågå også etter at nye Moss er blitt en realitet. Slik revisjonen har vurdert det, har kommunene hatt et godt og formålstjenlig innkjøpsamarbeid forut for kommunesammenslåingen og lagt ned et systematisk og godt arbeid med kartlegging av anskaffelseskontraktene. Videre har kommunene, etter revisjonens vurdering, foretatt et grundig arbeid med endringsklausuler i kontraktene, og de har dessuten benyttet muligheten til å foreta intensjonskunngjøringer der hvor dette har blitt vurdert hensiktsmessig. Det er først og fremst manglende overordnet kostnadsanalyse og anskaffelsesstrategi som modererer inntrykket av hvor godt det er arbeidet med anskaffelser i sammenslåingsprosessen. Begge er viktig for å sikre god ressursutnyttelse i den nye kommunen, og har ikke blitt prioritert i kommunene. Både kostnadsanalyse og anskaffelsesstrategi er imidlertid under utarbeidelse, hvor den siste er uttalt å komme til behandling senest på kommunestyremøtet i juni 2020.

Samlet sett er hovedkonklusjonen at arbeidet med å sikre god ressursutnyttelse på anskaffelsesområdet i den nye kommunen har vært tilfredsstillende, selv med noen mangler. Revisjonen anbefaler derfor at nye Moss kommune bør

- gjennomføre en grundig kostnadsanalyse av innkjøp/anskaffelser
- sørge for å få på plass en anskaffelsesstrategi for den nye kommunen som planlagt, dvs. første halvår 2020

Revisjonen vil takke for samarbeidet og bistanden i forbindelse med den foreliggende forvaltningsrevisjonsrapporten.

³ I fellesnemda.

1 INNLEDNING

Østfold kommunerevisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget. Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for kommunene, og tilligger kontrollutvalgets ansvarsområde. Forvaltningsrevisjon er systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

1.1 Bakgrunn

I bystyret i Moss kommune 27. februar 2018, sak 003/18, og kommunestyret i Rygge kommune 15. februar 2018, sak PS 2018/14, ble forvaltningsrevisjonsplan for 2018-2019 vedtatt. Overordnet analyse ligger til grunn for denne planen.

Neste prosjekt på planen for kommunene var i utgangspunktet *Investeringsprosjekters tidligfase* i Moss og *Personvern og informasjonssikkerhet* i Rygge. Det ble imidlertid fremmet ønske fra administrasjonen om at det ble gjort en vurdering av hvorvidt det var hensiktsmessig å starte opp disse prosjektene på grunn av den pågående kommunesammenslåingsprosessen. I samarbeid med sekretariatet for kontrollutvalgene ble det derfor utarbeidet alternative forslag til prosjekter. Prosjektene retter seg inn mot kommunesammenslåingen, og det var hensiktsmessig at de ble gjennomført i begge kommuner.

Norges Kommunerevisorforbund har i en rapport lagt frem noen av de mest vesentlige risikoområdene i prosessen med kommunesammenslåing. Noen av disse risikoområdene ivaretas gjennom regnskapsrevisjonens oppgaver. Forvaltningsrevisjonen vurderte områdene *anskaffelser* og *dokumentforvaltning og arkiv* som særlig sentrale risikoområder i forbindelse med kommunesammenslåingen av Moss og Rygge.

Forvaltningsrevisjonen *Risikoområder i kommunesammenslåing* består av to selvstendige prosjekter; *anskaffelser* og *dokumentforvaltning og arkiv*. I denne rapporten vil *anskaffelser* behandles.

Prosjektplan for gjennomføring av det foreliggende prosjektet ble vedtatt i kontrollutvalget i Moss kommune 16. september 2019, sak 19/48, og i kontrollutvalget i Rygge kommune 5. september 2019, sak 19/27. Prosjektplanen ble vedtatt i tråd med revisjonens forslag.

1.2 Gjennomføring av prosjektet

Østfold kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med «Standard for forvaltningsrevisjon» (RSK 001)/god revisjonsskikk. Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom hva som er innsamlet data og hva som er revisjonens vurderinger, og at det skal være en sammenheng mellom problemstillinger, innsamlede data, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

Oppstartsmøtet ble gjennomført 12. november 2019. Arbeidsutkastet til rapporten ble sendt til Moss kommune 19. desember 2019. Høringsmøtet ble gjennomført 9. januar 2020. Endelig rapport ble sendt på offisiell høring til kommunen 21. januar 2020. Vi mottok rådmannens høringsuttalelse 29. januar 2020. Rådmannens høringsuttalelse er å finne i kapittel 5 i denne rapporten.

1.3 Problemstilling og avgrensing

Østfold kommunerevisjon fikk i oppdrag å gjennomføre en forvaltningsrevisjon på området risikoområder ved kommunesammenslåing. I denne forvaltningsrevisjonen - del 2, er det anskaffelser som er temaet.

Denne rapporten omhandler følgende problemstilling:

Håndterer kommunene anskaffelser på en måte som gir god ressursutnyttelse i den nye kommunen?

Denne problemstillingen besvares gjennom seks spørsmål:

- Er det inngått et innkjøpssamarbeid mellom kommunene?
- Har kommunene gjennomført en kostnadsanalyse for den nye kommunen?
- Har kommunene gjennomført en kontraktsanalyse for den nye kommunen?
- Er det lagt til endringsklausuler i anskaffelseskontrakter som er inngått etter vedtak om kommunesammenslåing?
- Er det foretatt intensjonskunngjøringer?
- Har kommunene utarbeidet en anskaffelsesstrategi for den nye kommunen?

Innenfor rammene av denne revisjonen har det ikke vært anledning til å gjennom- og ettergå prosesser med kartlegging, utarbeiding og gjennomføring av kontrakter, av anskaffelser på de ulike kommunalområdene. Revisjonen har først og fremst grundigere informasjon om anskaffelser hvor team anskaffelser har vært direkte involvert. Forvaltningsrevisjonen er også avgrenset opp mot de kommunale foretakene i kommunene. Dette ble også avklart med administrasjonen i revisjonens oppstartsmøte.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for krav og forventninger som blir brukt til å vurdere ulike sider av kommunens virksomhet og tjenester. Kriteriene blir blant annet utledet av regelverket, politiske vedtak og føringer, eller kommunens egne retningslinjer på det området som prosjektet tar for seg. Revisjonskriteriene i denne revisjonen er hovedsakelig utarbeidet på grunnlag av regelverket og veiledere på området. Revisjonskriteriene er grunnlaget for å kunne dokumentere avvik/svakheter. Kriteriene holdt sammen med faktainformasjon er utgangspunktet for de analysene og vurderingene som blir gjort, og de konklusjoner som trekkes. I dette prosjektet er følgende kilder benyttet for å utlede revisjonskriterier:

- Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) LOV-2017-04-21-18
- Forskrift om offentlige anskaffelser FOR-2016-08-12-974
- Veileder til anskaffelsesforskriften - KMD 24.4.2018
- Veileder for kontraktsoppfølging av offentlige anskaffelser - Difi (versjon 2)
- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser i forbindelse med kommunereformen - KMD (oppdrag: Inventura)
- Kommunesammenslåing og forholdet til anskaffelsesregelverket - KS 2018
- Kontrakts- og anskaffelsesrettslige spørsmål i forbindelse med kommunesammenslåing - Tolkningsuttalelse fra KMD 28.2.2018
- Veileder anskaffelsesstrategi – Difi desember 2018

For utledning av revisjonskriteriene, se kapittel 6.1. Disse revisjonskriteriene ble også oversendt kommunene med muligheter for innspill i forkant av oppstartsmøtet 12. november 2019.

1.5 Metode

Fakta er en gjengivelse av informasjon som revisjonen har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen. Informasjonen er hentet fra innsamlede dokumenter og verifiserte intervjuer. Der vi konkluderer, vil vurderingene alltid bygge på skriftlig dokumentasjon, inkludert verifiserte referater, eller informasjon som kommer fra mer enn én kilde. For å besvare problemstillingen i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet, har kommunerevisjonen innhentet dokumenter og gjennomført intervjuer med administrativt ansatte. Vi har også benyttet oss av korrespondanse på epost.

Dokumentanalyse

Dokumentanalysen bygger på dokumenter som vi har mottatt fra kommunen, og som vi har innhentet fra hjemmesidene til kommunene. Dokumentliste er å finne i kapittel 4.

Intervjuer

I dette prosjektet er det gjennomført tre intervjuer med administrativt ansatte som har sin bakgrunn i Moss kommune. Teamkoordinator og rådgiver/jurist i team anskaffelser, samt stabssjef Organisasjon i nye Moss kommune. Det er i tillegg foretatt et telefonintervju med controller/innkjøpskoordinator i Rygge kommune.

Referatene er delvis skrevet under intervjuene og oversendt vedkommende i etterkant for verifisering. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er fakta på lik linje med annen dokumentasjon.

Annen korrespondanse

I rapporten har vi benyttet informasjon fra tilsendte eposter fra stabssjef Organisasjon, inkludert informasjon innhentet skriftlig av stabssjef fra kommunalsjefene på de fire kommunalområdene.

Validitet og reliabilitet

Vi har i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet benyttet intervjuer i tillegg til innsamling og analyse av dokumenter. Andre metoder, som for eksempel spørreundersøkelse, har vi ikke vurdert som hensiktsmessig for å fremskaffe informasjon og besvare problemstillingen i dette prosjektet. I så måte mener vi at kommunerevisjonen har et tilstrekkelig grunnlag for våre konklusjoner og anbefalinger.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisorene Odd Henning Aure og Karianne Åsheim i perioden november 2019 – januar 2020.

2 ANSKAFFELSER I KOMMUNESAMMENSLÅINGSPROSESSEN

Problemstilling: Håndterer kommunene anskaffelser på en måte som gir god ressursutnyttelse i den nye kommunen?

2.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er utledet i kapittel 6.1. De seks revisjonskriteriene som ligger til grunn for vurderingene i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet, er følgende

- kommunene bør ha inngått et innkjøpssamarbeid før kommunesammenslåingen
- kommunene bør ha gjennomført en kostnadsanalyse
- kommunene bør ha gjennomført en grundig kontraktsanalyse
- kommunene bør ha lagt til endringsklausuler og oppsigelsesadgang i anskaffelseskontrakter som er inngått etter vedtak om kommunesammenslåing
- ved tvil om endringsadgang bør kommunene ha foretatt en intensjonskunngjøring
- kommunene bør ha utarbeidet en felles anskaffelsesstrategi

2.2 Fakta⁴

Bystyret i Moss og kommunestyret i Rygge vedtok samarbeidsavtalen på tjenesteområder 25. oktober og 11. november 2016. Avtalen ble effektivert i 1. september 2017 ved en gjennomføringsavtale på tjenesteområdet offentlige anskaffelser. Denne avtalen regulerer Rygge kommunes kjøp av rådgivnings- og saksbehandlingstjenester fra Moss kommune på området offentlige anskaffelser.

I avtalen står det at avtalen er begrenset til gjennomføring av kunngjøringspliktige anskaffelser. Det vil også kunne gis råd og veiledning vedrørende anskaffelser som ikke er kunngjøringspliktige. Videre kan det i henhold til avtalen også tilbys kvalitetssikring av anbudsdokumenter når anskaffelsens verdi er over kr 500 000.

Rutiner for anskaffelser

I Moss kommunes gjeldende prosedyrer for anskaffelser, står det at ansvar for anskaffelser følger av det til enhver tid gjeldende delegeringsreglement.⁵ I prosedyrene er anskaffelsesprosessen beskrevet i tre trinn:

1. Vurdering
2. Gjennomføring
3. Oppfølging

Vurdering

Proseduren for behovs- og verdivurdering i først trinn – vurdering, understreker at en behovsvurdering knyttet til en anskaffelse er viktig, da muligheten til å påvirke er størst i starten av prosessen, samt at

⁴ Alle beløp er eksklusiv mva.

⁵ *Prosedyre for behovs- og verdivurdering, prosedyre for anskaffelser over- og under nasjonal terskelverdi og prosedyre for kontraktsoppfølging.*

det klargjør ansvar og risikofaktorer. Ved anskaffelser av IT-system skal IKT alltid rådføres ved anskaffelse. For alle anskaffelser med anslått verdi større eller lik kr 100 000 skal behovs- og verdivurderingsskjema fylles ut. Skjemaet skal godkjennes elektronisk av leder med budsjettansvar for anskaffelsen. Ved anskaffelser med en anslått verdi over kr 500 000 skal teamkoordinator i team anskaffelser settes opp som kopimottaker (gjelder ikke foretakene og pensjonskassa).

Gjennomføring

Andre trinn i anskaffelsesprosessen – gjennomføring: *Prosedylene for anskaffelser over- og under nasjonal terskelverdi*, gjelder for alle virksomhetene, samt foretakene og pensjonskassa så langt det er relevant.⁶ Med utgangspunkt i gjennomført behovs- og verdivurdering, skal det legges en plan for gjennomføring av anskaffelsen. I planen skal det blant annet tas det stilling til hvilke føringer som eventuelt ligger i kommunens anskaffelsesstrategi med tilhørende handlingsplan for fokusområder, og hvilke regler som skal gjelde for gjennomføring av anskaffelsen.

For anskaffelser mellom kr 100 000 og nasjonal terskelverdi, p.t. kr 1 300 000, gjelder anskaffelsesloven (LOA) og anskaffelsesforskriften (FOA) del I. Slike anskaffelser er ikke kunngjøringspliktige, men kommunen/oppdragsgiver må følge anskaffelseslovens grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forholdsmessighet, forutberegnelighet og etterprøvnbarhet.

For anskaffelser under kr 100 000 kroner gjelder ikke regelverket for offentlige anskaffelser. I kommunens *prosedyre for anskaffelser under nasjonal terskelverdi* står det at som hovedregel vil det være fornuftig å hente inn tilbud fra flere leverandører for anskaffelser i denne kategorien, for å sikre effektiv ressursbruk og motvirke korrupsjon.

I henhold til *prosedyre for anskaffelser under nasjonal terskelverdi*, punkt 8 – kvalitetssikring, skal anskaffelser større eller lik kr 500 000 kvalitetssikres av team anskaffelser før konkurransen kunngjøres eller invitasjon til deltakelse sendes. I samme prosedyre i punkt 1 - bestilling på gjeldende rammeavtale, står det at dersom kommunen har en rammeavtale som omfatter det som skal anskaffes, foretas anskaffelsen ved bestilling på rammeavtalen (avrop).⁷

Anskaffelser skal i henhold til *prosedyre for anskaffelser over nasjonal terskelverdi* gjennomføres i samarbeid med team anskaffelser, med unntak for foretakene. Anskaffelser over nasjonal terskelverdi, er kunngjøringspliktige og skal følge de bestemmelser og prosedyrer som følger av anskaffelsesregelverket.

Endringsklausuler skal angis i anskaffelsesdokumentene, og det skal fremgå klart hvilke endringer oppdragsgiveren kan foreta, i hvilket omfang og på hvilke vilkår. Endringsklausuler kan ikke åpne for at anskaffelsens overordnede karakter blir endret.⁸

Det blir påpekt i prosedyren at dersom ytelsene som leveres endres i forhold til det som er avtalt i kontrakten, kan endringen i realiteten være en ulovlig direkte anskaffelse.

⁶ Anskaffelser som omfattes av forsyningsforskriften eller konsesjonskontraktforskriften, omfattes ikke av anskaffelsesforskriften. For slike anskaffelser gjelder andre terskelverdier og bestemmelser.

⁷ Rammeavtals varighet jf. forskriften, gjelder som hovedregel 4 år (2+1+1).

⁸ Endringsklausuler Oppdragsgiver kan fastsette endringsklausuler, f.eks. prisindeksklausuler og opsjoner, iht. FOA §§ 8-12 og 19-1.

Oppfølging av kontrakter

Det tredje og siste trinnet i anskaffelsesprosessen er kontaktsoppfølging. Ifølge *prosedyre for kontraktsoppfølging* innebærer dette:

- Å kontrollere og sørge for at leverandøren leverer det han skal, når han skal, og ellers oppfyller alle sine plikter.
- Å implementere kontrakten slik at kommunen etterlever sine forpliktelser overfor leverandøren.

Ansvar for kontraktsoppfølging er fordelt på følgende tre roller:

Kontraktseier - leder som i henhold til gjeldende delegeringsreglement har signert kontrakten/rammeavtalen.

Kontraktsforvalter - ansvarlig for implementering av kontrakten/rammeavtalen, samt for oppfølging av denne overfor leverandøren.

Bestiller - vedkommende som foretar bestilling i henhold til rammeavtale, mottar bestilte varer og tjenester mv.

Ansvar for anskaffelser

I 2017 inngikk Moss og Rygge en rekke avtaler om kjøp av tjenester mellom kommunene. Stabssjef hadde ansvaret for å lage maler for disse avtalene. Avtalene forutsetter at gjeldende rutiner i hver kommune varer til 1. januar 2020. Vedkommende kommune som løser oppgavene må forholde seg til gjeldende rutiner i denne kommunen.

Stabssjef informerer om at han kartla hvordan ulike oppgaver/ansvar er videredelegert. Det viste seg at det ikke var mulig å ha et felles delegeringsreglement for Moss og Rygge før de faktisk blir en kommune, da det var svært ulik videredelegering i de to kommunene. Det blir p.t. november 2019 arbeidet med det nye delegeringsreglementet fra rådmannen som skal gjelde fra 2020. De gamle reglementene vil derfor gjelde ut 2019. Nye ledere har ansvaret, men disse må ta avklaringer med tidligere ledere som har tilgang i systemet.

Team anskaffelser består i dag av fire rådgiverstillinger, hvorav én med krav om master i rettsvitenskap og én med funksjon som teamkoordinator.⁹ Teamkoordinator er, på lik linje med de tre øvrige, anskaffelsesfaglig rådgiver. Teamkoordinator har i tillegg rollen med å sikre koordinering og kvalitetssikring av faglige oppgaver innenfor teamet. Teamet besto av to årsverk fram til mars 2017 da rådgiver, som er jurist, tiltrådte i en nyopprettet stilling. Dette er i overensstemmelse med anskaffelsesstrategien til Moss kommune for 2016-2019. Arbeidsoppgavene til rådgiver består av rådgivning til kommunalavdelingene innen offentlige anskaffelser og gjennomføring av anskaffelsesprosessen på anskaffelser over nasjonal terskelverdi.¹⁰

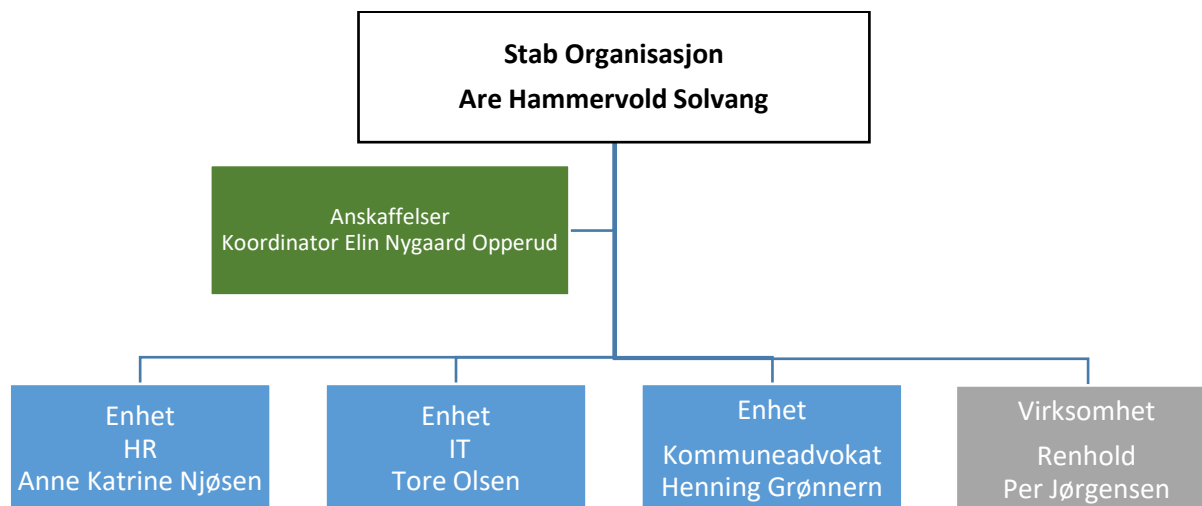
Teamkoordinator opplyser om at team anskaffelser er rådgivere uten beslutningsmyndighet, og ikke et sentralt innkjøpskontor. Teamet koordinerer og gjennomfører anskaffelser i samråd med kommunal-/stabsområdet eller virksomheten som er ansvarlig for den enkelte anskaffelse.

Team anskaffelser er fra 1. oktober 2019 organisatorisk plassert i stab Organisasjon i Moss kommune, noe som også vil gjelde inn i nye Moss kommune. Tidligere var teamet organisatorisk plassert i økonomiavdelingen og rapporterte til økonomisjef. Team anskaffelser rapporterer nå direkte til

⁹ Per desember 2019. Fire rådgiverstillinger er også bemanningen som er tiltenkt fremover i nye Moss.

¹⁰ Rådgiver anskaffelser har ansvar for følgende kategorier: Eiendom og infrastruktur, IKT/driftsmidler, profesjonelle tjenester innenfor områdene IT, innovasjon samt teknisk, samferdsel, landbruk og miljø og bygg og anlegg.

stabssjef Organisasjon som overordnet på anskaffelser, jf. organisasjonskart for stab Organisasjon i nye Moss kommune i figur 1. Stabssjef var tidligere kommunalsjef Økonomi og organisasjon i Moss kommune, og overtok dette ansvaret fra 1. september 2019. Fra 1. oktober 2019 innebar dette fullmakter innenfor anskaffelser for både Rygge og Moss kommune.



Figur 1: Organisasjonskart stab Organisasjon i nye Moss kommune.¹¹

Videre ble teamet tilført ressurser tilsvarende ett årsverk i forbindelse med inngåelse av gjennomføringsavtalen med Rygge kommune i 2017. Teamet økte med dette fra tre til fire årsverk da nytilsatt rådgiver tiltrådte september 2017. På grunn av turnover ble stillingen utlyst på nytt høsten 2018, med tiltredelse januar 2019. Teamet har i lengre perioder vært bemannet med henholdsvis to og tre ansatte grunnet permisjon, turnover og fravær. Fra høsten 2019 har teamet vært fullt bemannet.

Stabssjef sier anskaffelser er et prioritert område i kommunen, og at det er et behov for en gjennomgang av oppgaver og portefølje på anskaffelser i hans stab. Team anskaffelser ønsker å bistå med rådgivning også for mindre anskaffelser. Dette har i stor grad handlet om tilgjengelige ressurser. Stabssjef vurderer at teamet nå har god kompetanse og er tilstrekkelig bemannet ut i fra hvordan dagens ansvar, myndighet og roller er lagt. Hvis ikke team anskaffelser har kapasitet til å gjennomføre/bidra på anskaffelser, så må kommunen kjøpe disse tjenestene.

Controller i Rygge kommune fikk tilleggsfunksjonen som innkjøpskoordinator sommeren 2018. Innkjøpskoordinator i Rygge kommune videreformidler rammeavtalene inngått av team anskaffelser på vegne av Rygge og Moss til Rygge kommune, samt at hun er kontaktperson for bestillere og ledere i Rygge kommune hva angår rammeavtaler etc. Dette innebærer blant annet å gjøre informasjon om rammeavtaler tilgjengelig på Rygge kommunes intranettsider, samt å sørge for at avtaler mv. blir arkivert i Rygge kommunes sak-/arkivsystem.

Gjennomføring av anskaffelser

Team anskaffelser har gjennomført en kartlegging av planlagte anskaffelser for nye Moss kommune. Kartleggingen er gjennomført per kommunal-/stabsområde. Med utgangspunkt i denne kartleggingen, organiserer teamet arbeidet etter en tidsplan for planlagte anskaffelser. Denne tidsplanen blir beskrevet som et levende dokument, hvor det er meldt inn nye behov i etterkant av kartleggingen.

¹¹ Team under enhetene og avdelinger under virksomhet renhold, er utelatt fra organisasjonskartet.

Av kommunens prosedyrer følger det at anskaffelser over nasjonal terskelverdi skal gjennomføres i samarbeid med team anskaffelser. Det hender også at team anskaffelser bistår med gjennomføring av anskaffelser under nasjonal terskelverdi. Dette ut fra en vurdering av anskaffelsens kompleksitet mv. Rådgiver opplyser om at team anskaffelser ofte er rådgivere for kommunalavdelingene for anskaffelsesprosessen og kontraktfasen også for anskaffelser under kr 500 000. Anskaffelser som gjelder under kr 500 000 gjennomfører virksomhetene selv.

Det har blitt diskutert hvor grensen skal gå i nye Moss når det gjelder den kommunale terskelverdien på kr 500 000. Stabssjef opplyser om at det må besluttes i nye Moss kommune når team anskaffelser skal bistå med anskaffelser, for eksempel ved anslått verdi av anskaffelser over kr 500 000 - dagens innslagspunkt. Dette henger videre sammen med budsjettfullmakter og hvilke ledernivå som kan gjennomføre anskaffelser og inngå kontrakter over og under nasjonale terskelverdier.

Når en anskaffelse gjennomføres i samarbeid med team anskaffelser, ligger ansvaret for utarbeidelse av kravspesifikasjonen til stabs-/kommunalområdet eller virksomheten som er ansvarlig for anskaffelsen, da det er disse som best kjenner behovet. Team anskaffelser bistår med koordinering, innspill og kvalitetssikring i den forbindelse. Øvrige konkurransedokumenter og kontraktvilkår utarbeides og kvalitetssikres av team anskaffelser, og det er også team anskaffelser som koordinerer og gjennomfører selve anskaffelsesprosessen. Dersom det gjelder en sektorovergripende anskaffelse, for eksempel rammeavtale for kjøp av forbruksmateriell, utarbeider team anskaffelser også kravspesifikasjonen, eksempelvis med utgangspunkt i innspill fra ulike faggrupper.

Det er lovpålagt at kunngjøringspliktige offentlige anskaffelser etter forskriften Del II og Del III skal benytte KGV.¹² Kommunen har benyttet TendSign som konkurransegjennomføringsverktøy (KGV) siden juni 2018. Tidligere ble Mercell benyttet.

Ved behov kjøpes ekstern anskaffelsesfaglig konsulentbistand i henhold til gjeldende rammeavtaler. Kommunale foretak gjør sine egne anskaffelser. Dersom det oppstår et felles behov mellom Rygge og/eller Moss og for eksempel MK Eiendom, så bistår teamet. Teamet samarbeider mer med de kommunale foretakene nå enn tidligere. De har valgt å lage felles maler etc.

Forholdsmessighetsprinsippet benyttes for anskaffelser som omfattes av forskriften Del I, hvor 3 – 5 leverandører blir forespurt om å gi tilbud.¹³ Team anskaffelser har utarbeidet maler, i henhold til lovverket om offentlige anskaffelser, for anskaffelser under den nasjonale terskelverdien som kan benyttes av kommunalavdelingene. Alle anskaffelser som beløper seg over kr 100 000 må konkurransenutsettes, og team anskaffelser foreslår også at man ved anskaffelser under denne beløpsgrensen innhenter tilbud.

Rådgiver forteller at Rygge kommune har gjennomført noen større anskaffelser innen bygg/anlegg sammen med konsulentselskaper som Cowi og Multiconsult som kommunen har hatt rammeavtale med i denne perioden.

Innkjøpskoordinator i Rygge kommune er ikke involvert i større anskaffelser (over kr 500 000). Kommunalområde i Rygge kommune innenfor «Teknisk» benytter seg av ekstern bistand ved større anskaffelser. Innkjøpskoordinator informerer om at ved gjennomføring av små konkurranser på mindre anskaffelser både under og over kr 100 000 har kommunen to til tre mulige leverandører for

¹² Anbudskonkurranser skal gjennomføres elektronisk etter 1. juli 2018.

¹³ Gjelder anskaffelser mellom kr 100 000 og kr 1 300 000.

hver konkurranse avhengig av anskaffelsens størrelse. De aller minste anskaffelsene kjøpes direkte dersom produktet ikke finnes i sortimentet til eksisterende rammeavtaler.

Innkjøpsamarbeid mellom kommunene

Rygge kommune har det overordnede ansvaret for faglige beslutninger som skal tas gjennom anskaffelsesprosesser som angår Rygge, og har også tilsvarende ansvar for fremdriften i prosessene. Dette forutsetter en løpende dialog hele veien gjennom den enkelte anskaffelsesprosess. Videre skal Rygge og Moss som hovedregel tilstrebe å foreta felles anskaffelser der det er mulig. Øvrige anskaffelser gjøres på bakgrunn av dialog og avtale mellom kommunene. Rygge kommune har selv ansvar for implementering og oppfølging av kontraktene.

I henhold til anskaffelsesstrategien til Moss kommune, skal det prioriteres å arbeide for å etablere innkjøpsamarbeid med flere kommuner, slik at Moss sammen med andre kommuner kan danne en tung innkjøpsenhet. Moss kommune og Rygge kommune har gjennom mange år deltatt i et ikke-formalisert innkjøpsamarbeid med kommunene Råde og Våler. Det samarbeides om kunngjøringspliktige anskaffelser av rammeavtaler. Disse fire kommunene samarbeider også med Fredrikstad kommune, Østfold fylkeskommune m.fl.

Teamkoordinator forteller at det har vært et ekstra tett innkjøpsamarbeid mellom Moss og Rygge fra det tidspunkt det ble klart at kommunene ville bli slått sammen. Rygge kommune har kartlagt planlagte anskaffelser og oversendt en samlet oversikt til team anskaffelser. Tilsvarende har team anskaffelser koordinert kartlegging av Moss kommunes planlagte anskaffelser. Hvis én av kommunene har hatt behov for eksempelvis en rammeavtale, har det blitt undersøkt om den andre kommunen har hatt et tilsvarende behov. Når behovene har vært sammenfallende, har det blitt gjennomført felles anskaffelser. Rådgiver opplever samarbeidet mellom kommunene som veldig bra.

Innkjøpskoordinator i Rygge kommune rådfører seg med teamkoordinator i team anskaffelser for anskaffelser som blir anskaffet gjennom konkurranse. Alle anskaffelser blir sjekket opp mot gjeldende rammeavtaler i kommunene. Hun opplyser om at nye rammeavtaler ikke inngås i Rygge kommune uten avklaring med team anskaffelser med tanke på at kommunene slås sammen 1. januar 2020.

Kostnadsanalyse i kommunene

Det har ikke blitt gjennomført en overordnet kostnadsanalyse i kommunene basert på historiske tall etter vedtak om kommunesammenslåing. Innkjøpsanalyse, og herunder kostnadsanalyse, er nå under utarbeidelse ved bruk av analyseverktøyet Microsoft Power BI, noe som følger av Moss kommunes anskaffelsesstrategi. Teamkoordinator sier at de ikke har kommet tidsnok i gang med innkjøpsanalysen, som ble påstartet høsten 2019.¹⁴

Fra oversendelsesnotatet til revisjonen fra kommunene står det at i innkjøpsanalysen vil regnskapstall fra Moss kommune og Rygge kommune for 2018/2019 bli kategorisert i forhåndsdefinerte kategorier.¹⁵ Deretter vil periodiske regnskapstall bli lastet opp. Analysen har som formål å gi en oppdatert oversikt over innkjøps- og leverandørmønsteret, og tilrettelegge for rapportering og identifisering av potensielle kostnadsbesparelser. Den skal vise hvor stort det totale innkjøpsvolumet er, hvilke som er de store innkjøpskategoriene, hva avtalelojaliteten er osv.

I forbindelse med applikasjonsprosjektet har en økonomirådgiver i Moss kommune gjennomført en kostnadsanalyse som har vært grunnlaget for budsjett for applikasjoner til nye Moss kommune.

¹⁴ Det er beskrevet i anskaffelsesstrategien for perioden 2016-2019 at det skal tas i bruk verktøy for innkjøpsanalyse som tilrettelegger for rapportering og identifisering av mulige kostnadsbesparelser (i kommunen).

¹⁵ Kategorier: Administrasjon, IKT/driftsmidler, mat, materiell mv.

Kontraksanalyse i kommunene

Kontrakter blir arkivert i den enkelte kommunes sak-/arkivsystem, samt at Moss kommunes kontrakter av nyere dato også er tilgjengelig i Visma TendSign, det vil si kontrakter som er inngått etter at signeringsmodulen ble tatt i bruk høsten 2018.

Moss eller Rygge kommune har ikke et sentralt avtaleregister utover det som ligger i Visma TendSign - dette er de heller ikke pålagt. Rygge kommune har hatt ett innenfor eiendom, og MK Eiendom har et annet. Et slik register over avtaler krever, ifølge stabssjef, at kommunene har en dedikert ansatt som følger opp som systemansvarlig.

Team anskaffelser har vært opptatt av at avtaler, som vil overlape hverandre i kommunesammenslåingen, må sies opp. Det har blitt gitt beskjed og påminnelser til alle kommunalavdelingene om at de må å si opp avtaler som ikke skal videreføres, innen oppsigelsesfristen.

Rådgiver sier at det har vært krevende å vurdere om en videreføring av avtalene ville bety en vesentlig endring. Team anskaffelser har brukt regelverket, sett på dommer fra KOFA, Difis veileder for kommunesammenslåing, samt Inventura sin veileder for kommunesammenslåing, og de har rådført seg med KS Advokater i prosessen. Teamet har god kontroll og oversikt over alle kontraktene av en viss størrelse og hvor de hører til, og de har satt av tid til å bistå andre som jobber med anskaffelser i kommunen dersom noe skulle oppstå.

Det siste teamet gjør før kommunesammenslåingen er å jobbe med de avtalene som skal videreføres. For eksempel må det inngås nye avtaler på faktureringskort (bensinkort). Teamet har også en oppgave med internkontroll – det betyr å undersøke hvem som skal skrive under avtaler, men også sjekke med den enkelte leder om hva som skal videreføres av sektorovergripende avtaler.

Teamkoordinator kjenner ikke til at kommunene har noen avtaler de burde vært ute av. Det kan være noen måneder overlapp på noen avtaler, men hun kjenner ikke til kontrakter hvor dette er tilfellet. Ved valg av IT-systemer var teamet tidlig ute med en gjennomgang av avtaleporteføljen.

Stabssjef opplyser om at kommunen/team anskaffelser har gjennomført en systematisk gjennomgang av sentrale rammeavtaler og it-applikasjoner. Når det gjelder gjennomgang av systemer/applikasjoner så var dette et eget prosjekt i kommunen. Ifølge Stabssjef har nesten alle juristene og advokatene i kommunene bidratt i en gjennomgang av avtaler/kontrakter. Det ble tidlig opprettet styringsgrupper; en for stabene og for hver av de fire kommunalområdene som skulle håndtere organiseringen og øvrige behov.

Ifølge rådgiver har de brukt mye tid på å analysere kontraktbasen. Team anskaffelser har kontroll på avtaler innenfor applikasjoner og system, hvor hun har representert team anskaffelser. Applikasjonsprosjektet har vært tverrfaglig, og her var det helt nødvendig at team anskaffelser var involvert, ifølge rådgiver. I kartleggingen av applikasjonsporteføljen for kommunene har det deltatt brukere og fagpersonell fra begge kommuner. Disse har evaluert kvaliteten og brukervennligheten i dagens applikasjonsløsninger og vurdert om det har vært ønskelig å videreføre dagens løsninger inn i nye Moss kommune, eller om det har vært ønskelig med anskaffelse av ny applikasjonsløsning.

Dagens applikasjonsportefølje i kommunene består i mange tilfeller av helt like fagapplikasjoner.¹⁶ Der hvor Rygge og Moss kommune har ulik programvare er det vurdert hvilken programvare som ville være den beste løsningen for nye Moss kommune og om en videreføring av programvaren er tillatt.¹⁷

¹⁶ For eksempel Visma ERP.

¹⁷ I henhold til forskrift om offentlige anskaffelser samt veileder fra Difi og Inventura om kommunesammenslåing.

Videre har en gruppe jurister i Moss kommune gått gjennom kontraktene på applikasjonene, som er valgt av faggruppene, og vurdert om en videreføring av avtalene er i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser. Det er vurdert om en videreføring ville medføre en vesentlig endring. Det har for eksempel blitt gjort vurderinger på om Moss kommune kunne innlemme Rygge kommune i sin lisens i sak-/arkivsystemet WebSak fra Acos. Verdien av utvidelse av lisenser (brukere i Rygge) i kontrakten kunne i dette tilfellet maksimalt økes med 50 prosent av kontraktsverdien. Der hvor endringen har vært under 50 prosent for lisensutvidelse, har de innstilt på en videreføring av applikasjonen og avtalen har blitt reforhandlet for nye Moss kommune.

Det er også gjennomført egne prosjekter på WebSak, Gerica, Visma etc. Der faggruppen har kommet frem til at det ikke var ønskelig å videreføre eksisterende applikasjon(er) fra Rygge kommune eller Moss kommune inn i nye Moss, er det gjennomført flere nyanskaffelser av applikasjoner. Rådgiver opplyser om at årsaken til at faggruppene i noen tilfeller ikke har ønsket å videreføre disse eksisterende applikasjonene, har vært at systemene har vært bygget på gårsdagens teknologi, gamle grensesnitt som har vært lite brukervennlige, samt mangelfull funksjonalitet.

Rådgiver sier at de ikke har hatt noen utfordringer i kommunesammenslåingsprosessen med leverandører når det gjelder nye kontrakter. Leverandørene ønsker nye Moss kommune som kunde, fordi kommunen er en stor aktør. Eksempelvis nevnes valg av ERP-system. Begge kommunene har kjørt en felles plattform i flere år med ERP-løsninger fra Visma. Faggruppene ønsket å videreføre dagens løsning og dermed ta vare på de investeringene som er gjort. Her har juristene benyttet kontinuitetsprinsippet.¹⁸ Videreføringen av ERP-løsningen er kunngjort med en intensjonskunngjøring for å informere markedet om valget.

I denne fasen har kommunene reforhandlet avtalen for å få bedre betingelser som følge av kommunesammenslåingen. En kommunesammenslåing medfører større oppdrag og mange konsulenttimer for leverandørene, blant annet arbeid med å lage historiske baser for de gamle kommunene – dette er en tilleggskostnad.

Med unntak av ett tilfelle har ikke rådgiver opplevd at noen leverandører har bestridt kommunenes kontrakter. I dette ene tilfellet ville ikke leverandøren av et kvalitetssystem godta Moss kommunes databehandleravtale. Dermed ble det valgt å bruke kvalitetssystemet som Moss hadde benyttet fram til da.

Rådgiver forteller at det noen ganger kan være utfordrende å velge mellom avtaler der begge kommunene ønsker å beholde sin løsning, men at dette har gått smertefritt. Faggruppene velger den løsningen som er best og mest kostnadseffektiv for nye Moss kommune. Ifølge rådgiver har det vært konstruktive dialoger mellom kommunene, og få drakamper. Imidlertid mener hun at de kunne startet ett år tidligere med kartlegging av avtaleporteføljen og forberedelser til kommunesammenslåingen, fordi det er meget tidkrevende å få oversikt over avtalene og analysere disse.

¹⁸ *Kontraks- og anskaffelsesrettslige spørsmål i forbindelse med kommunesammenslåing* - Tolkingsuttalelse fra KMD fra 28. februar 2018. Departementet viser til at det er store likhetstrekk mellom selskapsrettslig fusjon og kommunesammenslåing. En selskapsrettslig fusjon innebærer at et overtakende selskap overtar de(t) overdragende selskaps eiendeler, rettigheter og forpliktelser som helhet. Ved en kommunesammenslåing etableres det en ny kommune, som overtar de sammenslåtte kommunenes eiendeler, rettigheter og forpliktelser som helhet. Utgangspunktet ved selskapsrettslig fusjon er at det gjelder et *kontinuitetsprinsipp* som innebærer at det overdragende selskapet anses for å fortsette i det fusjonerte selskapet, og det finner ikke sted noe identitetsskifte overfor det overdragende selskapets medkontrahtenter. Etter departementets vurdering må et generelt, ulovfestet *kontinuitetsprinsipp* legges til grunn ved kommunesammenslåinger, slik at det heller ikke er krav om samtykke fra medkontrahtenten for å overføre kontrakter til den nye, sammenslåtte kommunen.

Stabssjef har ikke initiert egne grupper for kartlegging av anskaffelser i kommunalområdene, da det ligger innenfor kommunalområdenes ansvar å avdekke behov. Han opplyser om at det er gjennomført kartleggingsprosesser av innkjøpsavtaler på de fire kommunalområdene.¹⁹ Kommunalområdene *Helse og mestring* og *Plan, miljø og teknisk* har organisert arbeidet i regi av kommunalsjef via styringsgrupper. Kommunalområdene *Kultur, aktivitet og inkludering* og *Oppvekst og utdanning* har organisert mye av arbeidet i regi av enhetslederne via arbeidsgrupper.

Organisasjonskart med de fire kommunalområdene for nye Moss er vist i figur 2.



Figur 2: Organisasjonskart nye Moss.

I kommunalområde Helse og mestring ble det i begynnelsen av prosessen med innkjøpsavtaler jobbet mest sentralt med større avtaler innen applikasjonsprosjektet og andre sektorovergrepene avtaler. For å sikre at alle avtaler innen kommunalområde Helse og mestring ble vurdert og enten avsluttet eller videreført i form av nye avtaler, ble det i august 2019 nedsatt en egen arbeidsgruppe.²⁰ Hensikten var å sikre en oversikt slik at ulike harmoniseringstiltak blir gjort rettidig, slik at kommunene ble klare til sammenslåingen 1. januar 2020. Arbeidsgruppen ble ledet av kommunejurist som møtte i styringsgruppen for delprogram Helse og mestring hver annen uke og rapporterte framdrift i harmoniseringsarbeidet. Styringsgruppen tok stilling til hvilke avtaler som skulle avvikles eller videreføres og det ble valgt en ansvarlig for oppfølgingen av videre prosess for hver av avtalene. Den ansvarlige samarbeidet videre med team anskaffelser slik at alle nye avtaler ble kvalitetssikret og alle tilbud utlyst og fulgt opp i henhold til regelverket. Alle nye avtaler ble så elektronisk signert av kommunalsjef.

I likhet med kommunalområde Helse og mestring har kommunalområde Plan, miljø og teknikk vært involvert i applikasjonsprosjektet. Plan, miljø og teknikk har «tradisjonelt» gjennomført egne anskaffelser gjennom ulike prosjektledere, og for kunngjøringspliktige anskaffelser er det brukt ekstern konsulent dersom team anskaffelser ikke har hatt kapasitet. Blant annet ble bilordningen for hele kommunen kartlagt gjennom et eget prosjekt. Øvrige innkjøpsavtaler innen kommunalområdet er

¹⁹ Team anskaffelser har ikke vært direkte involvert i disse kartleggingsprosessene.

²⁰ Arbeidsgruppen er en del av prosjekt enhet Samhandling som er et av flere prosjekter i delprogramområdet Helse og mestring. Arbeidsgruppa skal kartlegge harmoniseringsbehov og dele dette inn etter harmonisering som; vil gi økonomiske konsekvenser, fordrer politisk behandling, fordrer anbudsprosesser/nye avtaler og gjelder daglige arbeidsprosesser i avdelingene. Arbeidsgruppen skal både redegjøre for harmoniseringer som allerede er gjort eller klaggjort, og harmoniseringer som gjelder Helse og mestring men som ivaretas av andre, eksempelvis HR. Eksempler på avtaler som ble vurdert: Driftsavtaler med fysioterapeuter, ulike avtaler med fastleger, skyss ved dagsenter mm.

kartlagt og ivaretatt av ledelsen for fagområdet som er eier av avtalene i Moss kommune og Rygge kommune.

Etter det revisjonen forstår har kommunalområdene Oppvekst og utdanning og Kultur, aktivitet og inkludering også kartlagt innkjøpsavtaler og videreføring av eksisterende avtaler. Under Oppvekst og utdanning er kartleggingen av barneverntjenesten ferdigstilt, og det er igangsatt ny konkurranse for logopedtjenester. Det er utarbeidet oversikt som synliggjør de største innkjøpene. Det pågår fortsatt et arbeid med å analysere hvilke tjenester som skal gjennomføres innenfor egen bemanning og hvilke tjenester som eventuelt skal anskaffes i 2020.

Kommunalområde Kultur, aktivitet og inkludering har kartlagt videreføring av kontrakter for gravferdstjenester (ved offentlig gravferd), salgs- og skjenkekontroll inkludert kontroll tobakk og salg og skjenk, opplæring/kunnskapsprøve.

Ved anskaffelser på eiendom har ikke team anskaffelser vært involvert, for eksempel i MK Eiendom. Team anskaffelser ønsker å være tydelige når det gjelder rammeavtaler i nye Moss kommune – særlig der hvor det er aktuelt med felles behov som gjelder for kommunen og foretakene.²¹ Moss drift og anlegg KF opphører som kommunalt foretak ved årsskiftet, og det er foretatt en kartlegging av foretakets rammeavtaler. Eventuell videreføring for nye Moss kommune er per desember 2019 under juridisk vurdering.

Endringsklausuler i anskaffelseskontrakter som er inngått etter vedtak om kommunesammenslåing

Teamkoordinator opplyser om at i rammeavtaler og andre anskaffelseskontrakter inngått i 2016 og senere, og med mulig varighet utover 2019, er det tatt inn endringsklausuler som muliggjør videreføring av den enkelte rammeavtale/kontrakt for nye Moss kommune.²²

Dette gjelder avtaler/kontrakter som beløper seg til over nasjonal terskelverdi, men også hvis standardkontraktene til Moss kommune er benyttet på anskaffelser under nasjonal terskelverdi. Ved mindre anskaffelser, det vil si anskaffelser under kr 500 000, er det de enkelte kommunalavdelingene og virksomhetene som gjennomfører anskaffelsene selv. Ved disse avtalene er teamet ofte rådgivere for kommunalavdelingene i anskaffelsesprosessen og i kontraktsfasen, og de sjekker om endringsklausuler er lagt inn i kontraktene med tanke på kommunesammenslåing.

Team anskaffelser har utarbeidet en avtaleoversikt som er registrert i Visma TendSign, hvor både nye og tidligere inngåtte avtaler er registrert. Endringsklausuler som omhandler kommunesammenslåingen er lagt inn i alle malene som benyttes i dette konkurransegjennomføringsverktøyet. Teamet har videre foretatt en kartlegging av om disse avtalene inneholder endringsklausuler eller ikke.

Team anskaffelser sender per november 2019 ut endringsvarsler til alle leverandører som de har lagt inn endringsklausuler i avtaler og rammeavtaler med, om at endringsklausulene gjøres gjeldende fra 1. januar 2020, hvis avtalene skal videreføres. Status for dette arbeidet fremkommer av avtaleoversikten som er tatt ut av Visma TendSign 29. november 2019, se kapittel 6.2.

Etter avtaleoversikten er alle *rammeavtaler* som team anskaffelser har ansvar for enten opphørt før 2020, videreført, eller så har endringsklausuler blitt innført. Flere avtaler, som ikke er av type rammeavtaler, har endringsklausuler som må varsles, jf. kapittel 6.2. Én avtale *uten* endringsklausul,

²¹ Dvs. Moss Havn, i tillegg til MK Eiendom.

²² Det har blitt laget endringsavtaler for alle avtaler som skal inn i nye Moss kommune – avtalene blir overført fra Moss og Rygge til nytt organisasjonsnummer til nye Moss.

vedrørende betalings- og faktureringstjenester, må ifølge avtalerapporten varsles. Kontrakten for denne avtalen utløper 26. mars 2023. I tillegg har ikke Rygge kommunes sak-/arkivsystem, ESA – som ikke skal videreføres, endringsklausul. Sluttdatoen for kontrakten er imidlertid 29. januar 2020.

Tidligere ble det benyttet endringsklausuler som også ga mulighet for terminering av kontrakt som følge av kommunesammenslåingen. Etter hvert som sammenslåingen har nærmet seg, er det i stedet blitt benyttet endringsklausuler uten mulighet for terminering.²³

For rammeavtaler og avtaler på IT-anskaffelser, blir det ofte benyttet mal fra Statens standardavtaler, SSA. Statens standardavtaler blir benyttet på de aller fleste IT-løsninger, og team anskaffelser har lagt inn endringsklausuler i hovedavtale og bilagene som følger SSA kontraktene. Leverandørene innen IT-avtaler ønsker som regel avtaler som gjelder fra 1. januar. Kommunene må derfor huske å si opp avtaler (for programvare) som ikke skal videreføres, innen oppsigelsesfristen.²⁴ Dersom dette ikke blir gjort, får kommunene en faktura for et helt år.

Gjennomførte intensjonskunngjøringer

I forbindelse med applikasjonsprosjektet er det publisert intensjonskunngjøringer i Doffin - den nasjonale kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser. Hensikten med intensjonskunngjøringene er å informere markedet om oppdragsgivers intensjon om å inngå kontrakt. Potensielle leverandører har da hatt en mulighet til å reagere på denne informasjonen, ved at leverandører kan gi tilbakemeldinger og eventuelt klage innen karenstidens utløp.

Ifølge teamkoordinator har kommunene ikke mottatt bestridelser fra leverandørene i forbindelse med intensjonskunngjøringene.

Følgende intensjonskunngjøringer er publisert på Doffin:

- 1) ERP-system 13. mai 2018 - *Verdi kr 9 365 000**
- 2) Pasientjournalsystem 9. september 2018 - *Verdi kr 8 000 000*
- 3) Sak-/arkivsystem 16. september 2018 – *Verdi kr 5 000 000*
- 4) Skoleadministrativt system 30. september 2018 – *Verdi kr 1 800 000*
- 5) Kvalitetssystem 15. oktober 2018 – kontrakt ikke inngått – *Verdi kr 650 000*
- 6) Låneadministrasjon 22. mars 2019 – *Verdi kr 200 000*
- 7) Gemini programvare levert av Powel 23. mai 2019 – *Verdi kr 1 400 000*
- 8) Kvalitetssystem 17. juni 2019 – *Verdi kr 1 200 000*
- 9) Styringssystem 25. juni 2019 – *Verdi kr 2 800 000*

* Verdiene er hentet fra kunngjøringene på Doffin.

I kapittel 6.3 er disse intensjonskunngjøringene beskrevet mer detaljert. Fremstillingen er bearbejdede versjoner av kommunens opplysninger og begrunnelser for intensjonskunngjøringer, hentet fra Doffin. Elektroniske lenker til beskrivelsene i Doffin er lagt ved.

Intensjonskunngjøringene 1-5) og 7-9), gjelder videreføring av avtaler ved kommunesammenslåing. Begrunnelsen for kontraktsinngåelse uten kunngjøring av konkurranse for 1-5) og 7-8) er at anskaffelsen ligger utenfor virkeområdet til anskaffelsesforskriften. Det vil her si at kommunen har vurdert at avtalen ikke medfører vesentlig endring av tidligere inngåtte avtaler, og at en endring således er i tråd med forskriftens § 28-1 om tillatte endringer.

²³ Eksempelvis ble rammeavtale for kjøp av renholdsprodukter inngått med virkning fra 1. september 2019, med endringsklausul om at avtalen skal gjøres gjeldende for den nye kommunen.

²⁴ Tre måneder jf. SSA

I tilfellet med låneadministrasjon i punkt 6), er begrunnelsen for kontraktsinngåelse uten kunngjøring av konkurranse at det etter kommunens mening ikke finnes andre tilbydere, etter søk i markedet, som en kan tilby låneadministrasjon for Startlån. På samme måte mener kommunen for 9), etter å ha undersøkt i markedet, at det ikke fantes andre produkter/leverandører med en tilsvarende helhetlig løsning som valgte leverandør.

Anskaffelsesstrategi for nye Moss kommune

Per desember 2019 er det ikke vedtatt en anskaffelsesstrategi for den nye kommunen. Rygge kommune har ikke utarbeidet en anskaffelsesstrategi, mens Moss kommune har en anskaffelsesstrategi som gjelder for perioden 2016-2019. Anskaffelsesstrategien ble vedtatt av bystyret i Moss 20. juni 2016, og sist endret av formannskapet 31. oktober 2016. Denne anskaffelsesstrategien var en type fagplan som en del av planstrategien: anskaffelsesstrategi – arbeidsgiverstrategi etc. Stabssjef sier at anskaffelsesstrategi også er en kobling mellom politiske forventninger, målene og visjonene for kommunen. I prosjektet har det ikke blitt prioritert en midlertidig anskaffelsesstrategi med behandling i fellesnemnda. Kommunestyret er nylig valgt for nye Moss, og det er de som må vedta en anskaffelsesstrategi for den nye kommunen.

Kommunestyret får sak om videreføring av Moss sin gamle anskaffelsesstrategi til behandling 13. februar 2020. Denne strategien, under forutsetning av vedtak i kommunestyret, blir videreført for den nye kommunen inntil det lages en ny for nye Moss. Ny anskaffelsesstrategi er planlagt behandlet i kommunestyret senest 11. juni 2020.²⁵

Teamkoordinator og rådgiver mener at kommunene med fordel kunne ha kommet tidligere i gang med arbeidet på anskaffelsesstrategien for nye Moss kommune, og at den burde vært på plass før kommunesammenslåing. Dette initiativet kunne ha kommet fra ledelsen eller team anskaffelser. Når det gjelder team anskaffelser opplever teamkoordinator at dette har vært et spørsmål om ressurser, og at de har vært nødt til å prioritere gjennomføring av anskaffelser, deltakelse i applikasjonsprosjektet, oppfølging av gjeldende avtaler mv.

Moss kommunes anskaffelsesstrategi

Moss kommunes anskaffelsesstrategi omfatter kommunens virksomheter og de kommunale foretakene, samt pensjonskassa så langt det vil være relevant. Anskaffelsesstrategien skal gjelde for alle faser i en anskaffelsesprosess, fra planlegging av anskaffelsen til kontraktens avslutning.

Hovedmålene for strategiperioden 2016-2019 er at anskaffelser skal være formåls- og kostnadseffektive, bidra til å skape tillit til kommunen og være innovative. For å oppnå disse hovedmålene og basert på hovedutfordringene til kommunen, vil kommunen prioritere arbeid med å etablere samarbeid med flere kommuner slik at Moss kommune sammen med andre kommuner kan danne en tung innkjøpsenhet.

I henhold til anskaffelsesstrategidokumentet skal det fokuseres på følgende fire fokusområder i strategiperioden

- være tydelig på samfunnsansvaret som innkjøper
- sørge for at kommunen har god innkjøpskompetanse
- foreta innovative og framtidrettede anskaffelser
- ha god kontraktsoppfølging og internkontroll

²⁵ Etter det revisjonen forstår fra budsjett- og verbalvedtak 2020 i bystyret i Moss kommune 11. desember 2019, vil dette dreie seg om å fortsette arbeidet med innføring av Oslo modellen med fokus på egen modell for nye Moss kommune.

I anskaffelsesstrategidokumentet står det at innkjøpsenheten skal styrkes med ett årsverk, jf. handlingsplan 2017-2020, og at eventuelle ytterligere behov for styrking av ressursene skal vurderes fortløpende i strategiperioden.²⁶ Det skal videre tas i bruk verktøy for innkjøpsanalyse som tilrettelegger for rapportering og identifisering av potensielle kostnadsbesparelser, og at arbeid med videre implementering av e-handel skal prioriteres. Det skal også fokuseres på viktigheten av lojalitet til inngåtte rammeavtaler, eksempelvis gjennom kartlegging av bestillernes kompetanse, presentasjon av innkjøpstall, e-læring, lederopplæring mv.

2.3 Vurderinger

Det er ikke lovpålagte krav for hvordan kommunene innretter sitt arbeid med anskaffelser inn mot en kommunesammenslåing. Revisjonskriteriene som ligger til grunn for revisjonens vurderinger er i sin helhet basert på anbefalinger og råd som er hentet fra veilederne til KMD, KS og Difi, samt en uttalelse fra KMD. Etter revisjonens oppfatning vil etterlevelse av disse anbefalingene og rådene bidra til å sikre kommunene en god ressursutnyttelse i nye Moss kommune.

Innkjøps samarbeid

Et innkjøps samarbeid gir ofte bedre betingelser i markedet som følge av størrelse, og bidrar videre til å samordne anskaffelsene mellom kommunene før en kommunesammenslåing.

Moss kommune og Rygge kommune har hatt et ekstra tett innkjøps samarbeid fra det tidspunkt det ble klart at kommunene ville bli slått sammen. Anskaffelser har blitt kartlagt og koordinert mellom kommunene, og det har blitt gjennomført felles anskaffelser når kommunene har hatt sammenfallende behov innenfor rammeavtaler. Team anskaffelser som var plassert organisatorisk i Moss kommune, har vært sentrale rådgivere også for Rygge kommune på anskaffelser, og dermed bidratt med rådgivning og koordinering i henhold til samarbeidsavtalen mellom kommunene. I tillegg har kommunene i flere år deltatt i et ikke-formalisert innkjøps samarbeid med andre kommuner.

Etter revisjonens oppfatning har kommunene hatt et hensiktsmessig og tilfredsstillende innkjøps samarbeid på anskaffelser i kommunesammenslåingsprosessen.

Kostnadsanalyse

Når to eller flere kommuner skal slås sammen, vil en kostnadsanalyse av alle partenes historiske innkjøp være et viktig grunnlag for å samordne deres fremtidige innkjøp. En kostnadsanalyse av historiske innkjøp gir et overblikk over hvilke typer av varer og tjenester kommunene bruker penger på, og hvordan dette fordeler seg på ulike navngitte leverandører. Presise statistikker over innkjøp gir forhandlingsstyrke og bedre priser og betingelser. Der hvor behovene er sammenfallende i kommunene kan innkjøp gjøres på færre antall leverandører, noe som kan gi bedre priser og betingelser, samt lavere fakturabehandlings- og administrasjonskostnader.

Kommunene har utført enkelte kostnadsanalyser. For eksempel når det har blitt foretatt vurderinger på sammenfallende behov på anskaffelser mellom kommunene. I forbindelse med applikasjonsprosjektet skal det ha blitt gjennomført en kostnadsanalyse som var grunnlaget for budsjett for applikasjoner til nye Moss kommune.

Det har derimot ikke blitt gjennomført en overordnet kostnadsanalyse basert på historiske tall i kommunene før kommunesammenslåingen.

²⁶ Fra høsten 2019 skiftet innkjøpsenheten navn til team anskaffelser.

En innkjøpsanalyse, herunder kostnadsanalyse, er fra høsten 2019 under utarbeidelse. Etter revisjonens vurdering burde kommunene startet denne prosessen på et tidligere tidspunkt, fordi en detaljert oversikt over innkjøp vil kunne gi et bedre beslutningsgrunnlag for effektiv utnyttelse av kommunenes ressurser.

Kontraktsanalyse

Å ha god oversikt over egen kontraktsportefølje er en forutsetning for å sikre god planlegging av anskaffelser, og vil dessuten være av stor verdi ved kontraktsoppfølgingen. God oversikt over egen kontraktsportefølje er også nødvendig for å sikre at den dekker de behov kommunen til enhver tid har.

Som et ledd i kartleggingen av kontraktsporteføljen ble det igangsatt et eget tverrfaglig prosjekt på systemer- og applikasjoner. Prosjektet hadde bred involvering i kommunene, blant annet fra brukere og fagpersonell og (nesten alle) juristene og advokatene i kommunene, i tillegg til team anskaffelser. Brukere og fagpersonell evaluerte kvaliteten og brukervennligheten i applikasjonsløsningene, og vurderte om det var ønskelig å videreføre disse inn i nye Moss kommune, eller om anskaffelse av nye applikasjonsløsninger hadde vært ønskelig. Kontraktene på applikasjonene som ble valgt av faggruppene, har blitt vurdert av juristene for om en videreføring av avtalene er i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser. Juristene har blant annet foretatt en vurdering om en videreføring av avtalene ville medføre en vesentlig endring i kontraktene.

Denne fremgangsmåten er i overensstemmelse med anbefalingene fra veilederne for anskaffelser i kommunesammenslåingsprosesser. Kommunenes system- og applikasjonsprosjekt har både anskaffelses – og kontraktsrettslig kompetanse, samt kompetanse om det enkelte fagsystem og brukernes behov. Etter revisjonens oppfatning er dette en hensiktsmessig tilnærming på et område som var viktig å samordne i forkant av kommunesammenslåingen. Dette gir et solid inntrykk av at det har blitt gjennomført en grundig gjennomgang av avtalene på systemer og applikasjoner i kommunene.

Moss kommune og Rygge kommune hadde etablert et nært samarbeid på rammeavtaler allerede før vedtak om å slå sammen kommunene. I kommunesammenslåingsprosessen har team anskaffelser gjennomført en systematisk gjennomgang av alle sentrale rammeavtaler i kommunene.

Kommunalområdene har selv hatt ansvar for å kartlegge sin egen kontraktsportefølje og avdekke egne behov for anskaffelser. Team anskaffelser har ikke vært direkte involvert i disse kartleggingene. Det er gjennomført kartleggingsprosesser av innkjøpsavtaler på alle de fire kommunalområdene. Hvordan kommunalområdene har organisert og gjennomført disse prosessene, har variert.

Kommunalområde Helse og mestring har hatt et eget «harmoniseringsprosjekt» hvor det har blitt foretatt en vurdering av alle avtaler, herunder om avtalene skulle avvikles eller videreføres inn i den nye kommunen. Det har som nevnt blitt foretatt kartlegginger av kontraktsporteføljen også på de tre andre kommunalområdene, men vi har ikke tilstrekkelig informasjon til å uttale oss om det har blitt gjennomført en vurdering rundt samtlige kontrakter i disse kommunalområdene.

Å kartlegge kontraktsporteføljene er et omfattende arbeid. På flere områder har det blitt lagt ned en betydelig innsats og gjennomført en grundig analyse av anskaffelseskontrakter i kommunene. Samlet sett er det revisjonens inntrykk at det er gjort et godt kartleggingsarbeid av kontraktsporteføljen til kommunene.

Endringsklausuler

En kommunesammenslåing kan medføre endringer som gjør at behov faller bort etter at en anskaffelse er igangsatt og kunngjort. En avlysning eller endring av kontrakten vil kunne medføre erstatningsansvar. Dersom en kontrakt ikke hjemler oppsigelses- eller endringsadgang, vil leverandøren i mange tilfeller kunne kreve vederlag for resten av kontraktsperioden. Kommunene bør derfor sikre seg mot at en avlysning eller endring av kontrakten får negative økonomiske konsekvenser.

Endringsklausuler som gir mulighet for å utvide og videreføre kontrakten ved en eventuell kommunesammenslåing, men også klausuler som gir kommunen mulighet til å si opp/terminere kontrakten, er dermed et viktig verktøy.

Det fremkommer av fakta at det har blitt foretatt en systematisk kartlegging av om alle avtalene som skal inn i nye Moss kommune inneholder endringsklausuler eller ikke. På rammeavtaler og andre anskaffelseskontrakter over nasjonal terskelverdi inngått i 2016 eller senere, og med mulig varighet utover 2019, er det dessuten inntatt endringsklausuler som muliggjør videreføring av den enkelte rammeavtale/kontrakt for nye Moss kommune.

Det har også blitt lagt inn endringsklausuler i alle malene i konkurransegjennomføringsverktøyet. For rammeavtaler og avtaler på IT-anskaffelser hvor Statens standardavtaler ofte blir benyttet, har det blitt lagt inn endringsklausuler i hovedavtale og bilagene som følger SSA-kontraktene.

På mindre anskaffelser (anskaffelser under kr 500 000), hvor det er de enkelte kommunalavdelingene og virksomhetene som gjennomfører anskaffelsene selv, sjekker team anskaffelser om endringsklausuler er lagt inn i kontraktene med tanke på kommunesammenslåing.

Etter revisjonens oppfatning har det blitt foretatt en grundig vurdering av endringsadgang, og innført endringsklausuler på større kontrakter i forkant av kommunesammenslåingen. Basert på fakta synes det som kommunen har god kontroll på endringsklausuler i kontrakter som blir videreført inn i nye Moss.

Intensjonskunngjøringer

Hensikten med intensjonskunngjøring er å informere markedet om oppdragsgivers intensjon om å inngå kontrakt, noe som kan være fordelaktig hvis kommunene er usikre på om kontraktsendringen er innenfor anskaffelsesregelverkets rammer. I en kommunesammenslåingsprosess vil det kunne oppstå en slik usikkerhet for flere kontrakter. Kommunene kan da beskytte seg mot sanksjoner ved å foreta en intensjonskunngjøring.

Det er publisert ni intensjonskunngjøringer i den nasjonale kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser, hvorav åtte knytter seg til applikasjonsprosjektet i kommunene.

Revisjonen registrerer at kommunene har benyttet anledningen til å foreta intensjonskunngjøringer, og at det heller ikke har kommet innsigelser mot disse. Revisjonen ser positivt på at kommunen har foretatt intensjonskunngjøringer i kommunesammenslåingsprosessen, når de har funnet dette hensiktsmessig. Revisjonen kan imidlertid ikke uttale seg om det eventuelt burde vært foretatt intensjonskunngjøringer for flere kontrakter, men etter det revisjonen forstår så har det heller ikke oppstått bestridelser av kontrakter som følge av manglende intensjonskunngjøringer.

Anskaffelsesstrategi

En anskaffelsesstrategi skal vise overordnede veivalg og satsinger for anskaffelser gjennom målsettinger og handlingsplaner, og vil dermed være et viktig dokument for at kommunen når sine overordnede og langsiktige mål.

Det har ikke blitt utarbeidet en anskaffelsesstrategi for nye Moss kommune. Ny anskaffelsesstrategi er først planlagt behandlet i kommunestyret i juni 2020. Kommunene har i praksis videreført anskaffelsesstrategien til Moss kommune, selv om sak om videreføring av denne ikke kommer til behandling i kommunestyret før i februar 2020. Det har ikke vært prioritert å utarbeide en midlertidig strategi på anskaffelsesområdet.

Revisjonen mener at det hadde vært fordelaktig med en felles anskaffelsesstrategi for kommunene i forkant, eller ved kommunesammenslåingen 1. januar 2020. Etter revisjonens vurdering ville en ny

felles strategi ha bidratt til at den nye kommunen kunne fått mer retning og tenkt mer helhetlig rundt anskaffelser på et tidligere tidspunkt. Vi oppfatter det som at tidspunkt for vedtak av ny anskaffelsesstrategi først og fremst har vært et spørsmål om ressurser, og dermed manglende prioritering i kommunene.

3 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Problemstillingen i denne forvaltningsrevisjonen er om kommunene håndterer anskaffelser på en måte som gir god ressursutnyttelse i nye Moss kommune.

Å forberede den nye kommunen på anskaffelsesområdet er et omfattende arbeid hvor det vanskelig lar seg gjøre å komme helt i mål på alle felt. Det blir derfor nødvendig å foreta avveininger og prioriteringer. Arbeidet vil måtte pågå også etter at nye Moss nå er blitt en realitet. Slik revisjonen vurderer det, har kommunene hatt et godt og formålstjenlig innkjøps samarbeid og har lagt ned et systematisk og godt arbeid med kartlegging av anskaffelseskontraktene, forut for kommunesammenslåingen. Videre har kommunene, etter revisjonens vurdering, foretatt et grundig arbeid med endringsklausuler i kontraktene, og de har dessuten benyttet muligheten til å foreta intensjonskunngjøringer der hvor dette har blitt vurdert hensiktsmessig. Det er først og fremst manglende overordnet kostnadsanalyse og anskaffelsesstrategi som modererer inntrykket av hvor godt det er arbeidet med anskaffelser i sammenslåingsprosessen. Begge er viktig for å sikre god ressursutnyttelse i den nye kommunen, og har ikke blitt prioritert tilstrekkelig i kommunene. Både kostnadsanalyse og anskaffelsesstrategi er imidlertid under utarbeidelse, hvor den siste er uttalt å bli behandlet senest på kommunestyremøtet i juni 2020.

Samlet sett er konklusjonen at arbeidet med å sikre god ressursutnyttelse på anskaffelsesområdet i den nye kommunen har vært tilfredsstillende, men med noen mangler. Revisjonen anbefaler derfor at nye Moss kommune bør

- gjennomføre en grundig kostnadsanalyse av innkjøp/anskaffelser
- sørge for å få på plass en anskaffelsesstrategi for den nye kommunen som planlagt, dvs. første halvår 2020

Rolvøy, 29. januar 2020

Odd Henning Aure
forvaltningsrevisor

Karianne Åsheim
forvaltningsrevisor

Lene Brudal
oppdragsansvarlig revisor

4 DOKUMENTLISTE

Rutine for anskaffelser over nasjonal terskelverdi

Rutine for anskaffelser under nasjonal terskelverdi

Rutine for behovs- og verdivurdering

Rutine for kontraktsoppfølging

Moss kommunes anskaffelsesstrategi

Gjennomføringsavtale - tjenesteområdet offentlige anskaffelser

Organisasjonskart nye Moss

Systemportefølje for nye Moss kommune

Budsjett- og verbalvedtak 2020 - bystyret i Moss kommune 11. desember 2019

Harmoniseringsoppgaver Helse- og mestring

Oppdragsbeskrivelse arbeidsgruppe Harmonisering. Prosjekt: Enhet Samhandling. 21. nov 2018.

5 RÅDMANNENS UTTALELSE

Rådmannen tar forvaltningsrevisjonens konklusjoner og anbefalinger til etterretning.

Formannskapet behandler 30. januar 2020 sak om anskaffelsesstrategi og seriøsitetsskrav i bygge- og anleggskontrakter, hvor det blant annet foreslås at anskaffelsesstrategi for tidligere Moss kommune gjøres gjeldende inntil ny anskaffelsesstrategi foreligger. Det tas videre sikte på at forslag til ny anskaffelsesstrategi fremlegges for politisk behandling i løpet av første halvår 2020.

Som nevnt i rapporten er innkjøpsanalyse under utarbeidelse. Analysen har som formål å gi en oppdatert oversikt over innkjøps- og leverandørmønsteret, og tilrettelegge for rapportering og identifisering av potensielle kostnadsbesparelser.

6 VEDLEGG

6.1 Utledning av revisjonskriteriene

Generelt

Innkjøp av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider representerer en vesentlig del av utgiftene i kommunene. Noen store kommuner viser til at rundt en tredel av deres budsjett går til å anskaffe varer og tjenester. En rapport utarbeidet for KS i 2014 viser at det fortsatt er behov for økt kunnskap og flere ressurser på kjøpersiden for å oppnå bedre og mer effektive offentlige innkjøp i Norge. Kommunereformen vil skape både utfordringer og muligheter for kommunenes innkjøpsarbeid.

En kommunesammenslåing gir de involverte kommunene muligheten til å

- organisere innkjøpsarbeidet på en mer effektiv måte
- utnytte innkjøpsressursene i de enkelte kommunene bedre
- gjennomgå egen avtaledekning

I løpet av fusjonsprosessen vil kommuner blant annet måtte håndtere problemer knyttet til

- helt eller delvis overlappende avtaler
- adgang til justering av uttak på rammeavtaler
- oppsigelse av inngåtte avtaler
- adgang til endring av kontraktsparter
- parallell deltakelse i flere innkjøpsamarbeid
- inngåelse av nye avtaler med variabelt eller ukjent omfang

Kommersielt vil en kommunesammenslåing kunne gi økonomiske gevinster. Økonomiske gevinster kan komme i form av besparelser ved utøvelse av markedsrett, besparelser ved reduserte transaksjonskostnader og potensielle koordineringsgevinster.

For å sikre effektive innkjøp bør det gjøres en total innkjøpsanalyse for den nye kommunen. Basert på denne lages det en anskaffelsesstrategi, hvor denne bør være forankret i den rullerende fireårige økonomiplanen.

Videre må det etableres en hensiktsmessig organisering av innkjøpene i den nye kommunen, både i overgangsperioden og etter kommunesammenslåingen.

Regelverket for offentlige anskaffelser gjelder i utgangspunktet kun frem til kontrakt er inngått. Etter kontrakt er signert reguleres kontrakten av kontraktsretten. Et viktig unntak fra dette utgangspunktet er læren om forbud mot vesentlige endringer i inngåtte kontrakter. Læren er utviklet gjennom praksis fra EU-domstolen og Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA).

Læren om forbud mot å gjøre vesentlige endringer legger begrensninger på hvilke endringer som kan gjøres uten å bryte anskaffelsesregelverket. Et viktig hensyn til hvorfor det ikke er tillatt å gjøre vesentlige endringer i kontrakter som er inngått etter anskaffelsesregelverket, er at endringene ikke var en del av den opprinnelige konkurransen. De delene av kontrakten som representerer en vesentlig endring har således ikke vært utsatt for konkurranse og anses som en ny kontrakt. Det vil bryte med de grunnleggende kravene til likebehandling, forutberegnelighet og gjennomsiktighet dersom det skulle være tillatt å gjøre vesentlige endringer i kontraktene. Det er derfor et forbud mot å gjøre vesentlige endringer uten å gjennomføre en ny konkurranse i overensstemmelse med anskaffelsesregelverket.

Det følger imidlertid av § 28-1 bokstav d) at oppdragsgiveren (kommunen) kan foreta endringer i en kontrakt uten å gjennomføre en ny konkurranse når endringen er nødvendig som følge av omstendigheter som en aktsom oppdragsgiver ikke kunne forutse, forutsatt at anskaffelsens overordnede karakter ikke blir endret og prisøkningen ikke overstiger 50 prosent av den opprinnelige kontraktsverdien.²⁷

Gjeldende regler for interkommunalt samarbeid åpner for at kommuner som skal slås sammen, kan velge å samarbeide på ulike måter før sammenslåingen trer i kraft.

Problemstillingen i denne revisjonen er: *Håndterer kommunene anskaffelser på en måte som gir god ressursutnyttelse i den nye kommunen?*

Underproblemstilling 1: «Er det inngått et innkjøpssamarbeid mellom kommunene?»

Kommunene bør vurdere å inngå et innkjøpssamarbeid med de kommunene det kan være aktuelt å slå seg sammen med. Kommunene vil da ofte ha inngått likelydende avtaler med samme leverandør, noe som gjør situasjonen enklere dersom kommunene senere skulle bli slått sammen. Slike avtaler kan da også inneholde endringsklausuler om at f.eks. avtalene for kommune A, B og C forenes og overdras til det nye rettssubjektet ved sammenslåingens ikrafttredelse.

- **Kommunene bør ha inngått et innkjøpssamarbeid før kommunesammenslåingen**

Underproblemstilling 2: «Har kommunene gjennomført en kostnadsanalyse for den nye kommunen?»

Når to eller flere kommuner skal slås sammen vil, ifølge veilederen fra departementet, en kostnadsanalyse av alle partenes historiske innkjøp være et viktig grunnlag for å samordne deres fremtidige innkjøp. En kostnadsanalyse av historiske innkjøp gir et overblikk over hvilke typer av varer og tjenester kommunene bruker penger på.

- **Kommunene bør ha gjennomført en kostnadsanalyse**

Underproblemstilling 3: «Har kommunene gjennomført en kontraktsanalyse for den nye kommunen?»

Å ha god oversikt over egen kontraktsportefølje er en forutsetning for å sikre god planlegging av anskaffelser, og i tillegg bidrar det til enklere etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Videre vil en god oversikt over kontraktsporteføljen være av stor verdi ved kontraktsoppfølgingen, og for å sikre at kontraktsporteføljen dekker de behov kommunen til enhver tid har.

For å skaffe en oversikt over kontraktsporteføljen er det nødvendig å foreta en kartlegging av kontrakter i hver enkelt kommune. Kommunene må undersøke hvilke kontrakter de har inngått, når de utløper og hvilke oppsigelsesmuligheter som eventuelt finnes. I kartleggingsarbeidet må dokumenter som kontrakten, eventuelle tilleggsavtaler eller endringsavtaler, konkurransegrunnlaget med vedlegg, samt kunngjøringen fremskaffes. Det er disse dokumentene som er tolkningsgrunnlaget for hvilke endringer som kan foretas.

²⁷ Jf. KMDs tolkningsuttalelse fra 28. februar 2018: *Kontrakts- og anskaffelsesrettslige spørsmål i forbindelse med kommunesammenslåing.*

Basert på veilederne til KMD og KS bør en kontraktsanalyse gi informasjon om:

- Type kontrakt
- Oppdragsgiver og leverandør
- Avtalens innhold og verdi og volum
- Avtalens løpetid
- Oppsigelsesklausuler
- Eventuelle opsjoner eller endringsklausuler
- Hvilke endringer som er eventuelt allerede foretatt?

Når den enkelte kommune har kartlagt egen portefølje må arbeidet koordineres slik at kommunene kan utarbeide en overordnet strategi. Det er viktig at kommunene legger en overordnet strategi for å kartlegge hvilke kontrakter som må være i kraft ved sammenslåingstidspunktet, herunder en tidsplan for gjennomføringen av de aktuelle anskaffelsene. Den nye kommunen kan etter sammenslåing ikke videreføre alle kontrakter, så her vil det være behov for å samordne kontraktsporteføljene. Den sammenslåtte enheten kan da gå videre med en kontraktsportefølje som sikrer at kommunens sammenslåtte behov på best mulig måte er ivaretatt og at kontraktene er kommersielt gode. I de fleste tilfeller antas det at den nye kommunens kontrakter vil basere seg på de deltagende kommuners allerede inngåtte kontrakter. Det kan allikevel ikke utelukkes at den sammenslåtte kommunen ikke kan gjøre bruk av de deltagende kommunenes kontrakter, eller at det vil være nye behov i den sammenslåtte kommunen som den eksisterende kontraktsportefølje ikke dekker.

Det er av stor betydning å få kartlagt hvilke kontrakter det er rettslig adgang til, samt anskaffelsesfaglig kostnadseffektivt å videreføre, da det er ressurskrevende å gjennomføre nye konkurranser. På bakgrunn av behovsvurderingen må det så foretas valg innenfor de rammer som er mulig. Disse valgene kan det være nødvendig å foreta både i perioden forut for en sammenslåing og etter sammenslåing. Det kan f.eks. være aktuelt å si opp kontrakter, utløse opsjon, la kontrakt løpe ut, overføre kontrakt til ny enhet og/eller arrangere ny konkurranse på det aktuelle området. Noen av disse forholdene kan det være nødvendig å avklare tidlig.

Kartlegging av kontraktsportefølje, vurdering av endringsadgang, samt inngåelse av eventuelt nye avtaler er svært ressurskrevende arbeid. Det er derfor hensiktsmessig å sette sammen et tverrfaglig anskaffelsesteam/prosjektgruppe som kan ivareta disse oppgavene. Et slikt team bør inneha både anskaffelses – og kontraktsrettslig kompetanse samt kompetanse om det enkelte fagsystem og brukernes behov.

- **Kommunene bør ha gjennomført en grundig kontraktsanalyse**

Underproblemstilling 4: «Er det lagt til endringsklausuler i anskaffelseskontrakter som er inngått etter vedtak om kommunesammenslåing?»

Endringsklausuler gjelder både klausuler som gir mulighet for å utvide og videreføre kontrakten ved en eventuell kommunesammenslåing, men også klausuler som gir kommunen mulighet til å si opp/terminere kontrakten hvis dette skjer. Kommunereformen kan medføre endringer som gjør at et behov faller bort etter at en anskaffelse er igangsatt og kunngjort. Typisk vil dette være tilfelle der det viser seg at avtaledekningen til den kommunen man slår seg sammen med er tilstrekkelig for den nye store kommunen, eller at man velger å gjennomføre oppgavene i egenregi etter sammenslåingen.

Det er et stort spenn i hva endringsklausuler kan omhandle. Som eksempler nevnes prisklausuler og opsjoner. I forbindelse med en forestående kommunesammenslåing, vil trolig endringsklausuler knyttet til overføring av rettigheter og utvidelse av volum/endret geografisk område, være særlig relevant.

Det følger av forskriften § 28-1 første ledd bokstav a, at endringer som foretas etter en endringsklausul vil være lovlige endringer. De nærmere kravene til endringsklausuler fremgår av § 19-1 annet ledd.

Bestemmelsen om endringsklausul vil være et nyttig verktøy i forbindelse med forberedelser til en kommunesammenslåing. Kommunen kan for konkurranser som kunngjøres frem mot en sammenslåing varsle markedet om de endringer en kommunesammenslåing kan medføre. En klar og tilkjennegitt klausul kan således etablere den endringsadgangen som kreves for å sikre en lovlig og kommersielt god overgang ved en kommunesammenslåing.

En avlysning av en konkurranse som skyldes at behovet er endret som følge av en kommunesammenslåing vil som hovedregel kunne anses som saklig. Selv om det foreligger saklig grunn til å avlyse en konkurranse, vil avlysningen kunne utløse en erstatningsplikt. Ved vurdering om en ellers saklig avlysning kan medføre erstatningsplikt, må man vurdere om oppdragsgiveren har opptrådt forsvarlig. Dersom oppdragsgiver burde forstått at det var stor mulighet for at behovet ville falle bort og konkurransen deretter avlyses, taler dette i retning av at oppdragsgiver ikke har opptrådt tilstrekkelig forsvarlig. Dette vil forsterkes dersom oppdragsgiver har unnlatt å gi informasjon i konkurransegrunnlaget om de forhold som muligens ville kunne medføre avlysning.

En avlysning vil kunne medføre tap for de som deltar i konkurransen. Dette reiser spørsmål om en avlysning medfører erstatningsansvar. En oppdragsgiver må derfor sikre seg mot at en avlysning får negative økonomiske konsekvenser. Som hovedregel kan oppdragsgiver avlyse konkurransen helt frem til kontrakten er inngått. Det er imidlertid viktig at man avlyser umiddelbart når man får rede på de forhold som gir behov for avlysning. Opplysningsplikten i avlysningsbestemmelsene i forskriften tilsier at leverandørene skal informeres snarest mulig. Oppdragsgiveren må likevel kunne vente til nødvendige avklaringer er gjort, f.eks. endelig politisk behandling av en alternativ løsning som fjerner eller endrer det behovet som søkes dekket gjennom konkurransen.

Dersom avtalen ikke hjemler oppsigelsesadgang, vil leverandøren i mange tilfeller kunne kreve vederlag for resten av kontraktsperioden. Å bringe en kontrakt til opphør før avtalt utløp, uten at det er hjemlet i kontrakten selv, vil i mange tilfeller kunne bli kostbart og kan «spise opp» gevinsten ved å gå over til én felles avtale. Det bør derfor innarbeides oppsigelsesadgang i kontrakter de enkelte kommunene inngår forut for en kommunesammenslåing.

- **Kommunene bør ha lagt til endringsklausuler og oppsigelsesadgang i anskaffelseskontrakter som er inngått etter vedtak om kommunesammenslåing**

Underproblemstilling 5: «Er det foretatt en intensjonskunngjøring?»

Vurderingen rundt hvorvidt en endring av en inngått kontrakt er lovlig i henhold til anskaffelsesregelverket, er ikke alltid opplagt verken faktisk eller juridisk. Konsekvensene av å trå feil slik at det foretas en ulovlig endring kan bli store.

Det er i anskaffelsesregelverket innført en sikkerhetsventil for oppdragsgiver. Er oppdragsgiver usikker på om kontraktsendringen er innenfor anskaffelsesregelverkets rammer, kan kommunen beskytte seg mot sanksjoner ved å foreta en intensjonskunngjøring. Intensjonskunngjøring bør kun benyttes der det er en berettiget tvil om det foreligger en vesentlig endring eller ikke. Kommunen vil ikke unnslipe sanksjoner der den har benyttet en intensjonskunngjøring dersom det anses nokså klart at en videreføring/utvidelse vil være en ulovlig vesentlig endring.

- **Ved tvil om endringsadgang bør kommunene ha foretatt en intensjonskunngjøring**

Underproblemstilling 6: «Har kommunene utarbeidet en anskaffelsesstrategi for den nye kommunen»?

Basert på kostnads- og kontraktsanalysen for den nye kommunen, er det i veilederen fra departementet anbefalt å lage en anskaffelsesstrategi. Etter Direktoratet for forvaltning og IKT sin definisjon, skal anskaffelsesstrategien vise den nye kommunens overordnede veivalg og satsinger for anskaffelser, og prioritere endringer virksomheten skal gjennomføre for å nå sine overordnede og langsiktige mål.

Anskaffelsesstrategi må være en del av strategisk ledelse i virksomheten. Med strategisk ledelse menes det langsiktige arbeidet med å skape bedre resultater i virksomheten.

Anskaffelsesstrategien koblet med kommunens overordnede strategi og langsiktige mål, er et godt virkemiddel for å oppnå helhetlig ledelse, styring og forbedring av virksomhetens anskaffelser. Anskaffelsesstrategien bør derfor bidra til tydeligere forankring av anskaffelser hos ledelsen i kommunen. Anskaffelser er strategisk viktig fordi det kan bidra til innovasjon og virksomhetsutvikling. Det er ofte en direkte sammenheng mellom kvaliteten på de anskaffelsene virksomheten gjør og kvaliteten på de tjenestene som blir levert.

Anskaffelsesstrategien bør være et offisielt dokument. Det vil styrke strategien at den er lett tilgjengelig for alle i kommunen og interessentene. At leverandørene kjenner til kommunens anskaffelsesstrategi bør være en selvfølge. Dette kan bidra til å gjøre strategien til et levende dokument og gi en bedre måloppnåelse.

Direktoratet for forvaltning og IKTs veileder for anskaffelser, beskriver hva som kjennetegner en god anskaffelsesstrategi

- den viser hvordan anskaffelser kan bidra til bedre tjenester i virksomheten
 - den er basert på analyse av status
 - den støttes med risikovurderinger
 - den har godt formulerte mål som er relevante og realistiske for virksomheten
 - den er vedtatt og følges opp av toppledelsen
 - den prioriterer tydelig hva virksomheten skal og ikke skal gjøre
 - den måles og rapporteres på jevnlig
 - den har tilhørende handlingsplan(er) og styringsparametere (KPI'er)
 - den gjelder for alle i virksomheten og forplikter alle til å gjennomføre løpende forbedringsarbeid
 - den fungerer samlende for ledere og ansatte, og er en god basis for utvikling av virksomheten
- **Kommunene bør ha utarbeidet en felles anskaffelsesstrategi**

6.2 Avtalerapport fra TendSign per 29. november 2019

STARTDATO	SLUTTDATO	LEVERANDØR	REF.NR.	NAVN	STATUS	ENDRINGSKLAUSUL	AVTALETYPER
01.01.2016	31.12.2019	Phonero AS	15/6297	Telefoni og mobiltrafikk	Avtale opphører før 2020	Nei	Rammeavtale
03.03.2017	31.12.2019	Logopedtjenesten Moss	16/19884	Logopedtjenester	Avtale opphører før 2020	Nei	Rammeavtale
03.03.2017	31.12.2019	Østfold logopedtjeneste AS	16/19884	Logopedtjenester	Avtale opphører før 2020	Nei	Rammeavtale
16.09.2018	31.12.2019	Autoservice Moss AS	18/3071	Bilverkstedtjenester	Avtale opphører før 2020	Nei	Rammeavtale
10.01.2018	09.01.2020	Biblioteksentralen SA	17/5756	Bøker til bibliotek	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
01.02.2016	31.01.2020	Norengros Medi Partner A/S	16/6261	Møbler og inventar	Videreført - ingen endr.kl.	Nei	Rammeavtale
06.02.2018	05.02.2020	Meum Frukt & Grønt	18/397	Frukt og grønnsaker	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
01.03.2016	28.02.2020	Trigonor AS	16/6258	Hobby- og formingsmateriell, spill og leker	Videreført - ingen endr.kl.	Nei	Rammeavtale
01.03.2018	29.02.2020	Eurofins Environment Testing Norway AS	17/5480	Analysetjenester, vannprøver mm.	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
01.03.2018	29.02.2020	Kolonial.no	18/964	Nettbasert dagligvarehandel	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
03.03.2017	02.03.2020	Berg-Hansen AS	16/14485	Reisebyråttjenester	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
15.03.2016	14.03.2020	F. Anderssons eft. AS	16/12521	Blomster	Videreført - ingen endr.kl.	Nei	Rammeavtale
01.04.2017	31.03.2020	Accurate Care AS	16/18679	Bemanningsjenester til helsesektoren	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
01.04.2017	31.03.2020	AMBIO Helse AS	16/18679	Bemanningsjenester til helsesektoren	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
01.04.2017	31.03.2020	Manpower AS	16/18679	Bemanningsjenester til helsesektoren	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
01.04.2017	31.03.2020	Nordic Care AS	16/18679	Bemanningsjenester til helsesektoren	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
01.04.2017	31.03.2020	Seie AS	16/18679	Bemanningsjenester til helsesektoren	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
01.04.2016	31.03.2020	Østfold Olje Ragnar Larsen & Sønner AS	16/15491	Fyringsolje	Må varsles iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
07.04.2017	06.04.2020	AnticimexAS	17/805	Skadedyrbekjempelse	Må varsles iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
13.05.2016	12.05.2020	Norengros Medi Partner A/S	16/17482	Medisinsk forbruksmateriell	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
01.06.2017	31.05.2020	Norli Libris AS	17/4038	Lærebøker/-midler og fagbøker	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
16.06.2018	15.06.2020	Råde Bakeri og Konditori AS	18/2039	Brød- og konditorvarer	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
21.06.2016	20.06.2020	Veidekke Industri AS	16/14988	Asfalt og asfaltarbeider - del I	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
21.06.2016	20.06.2020	Veidekke Industri AS	16/14988	Asfalt og asfaltarbeider - del II	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
23.03.2017	21.06.2020	Nettbuss AS	16/19534	Busstjenester for elever	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale

25.06.2018	24.06.2020	SecTech AS	17/7187	Røykluker, brannalarm- og nødlysanlegg	Må varsles iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
28.06.2017	27.06.2020	Atea AS	17/2841	IKT konsulent- og rådgivningstjenester	Må varsles iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
28.06.2017	27.06.2020	Skill AS	17/2841	IKT konsulent- og rådgivningstjenester	Må varsles iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
28.06.2017	27.06.2020	Ubconnect AS	17/2841	IKT konsulent- og rådgivningstjenester	Må varsles iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
01.07.2017	30.06.2020	Stians Sport AS	17/4499	El-sykler	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
01.07.2016	30.06.2020	Bentzen Moss Begravelsesbyrå AS	16/14038	Gravferdstjenester ved offentlig gravferd	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
01.07.2016	30.06.2020	Synsam Norge AS	16/14949	Synsundersøkelser og dataarbeidsbriller	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
01.07.2017	30.06.2020	Incita AS	17/3688	Omsorgstjenester - tiltak 2	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
01.07.2017	30.06.2020	Omsorgspartner As	17/3689	Omsorgstjenester - tiltak 2	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
01.07.2017	30.06.2020	Omsorgspartner AS	17/3686	Omsorgstjenester - tiltak 1	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
01.07.2017	30.06.2020	Stendi AS	17/3687	Omsorgstjenester - tiltak 2	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
01.07.2017	30.06.2020	Stendi AS	17/3685	Omsorgstjenester - tiltak 1	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
01.08.2018	31.07.2020	Hero Tolk AS	19/1722	Tolketjenester - nr. 2	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
01.08.2018	31.07.2020	Noricom Språktjenester AS	19/1723	Tolketjenester - nr. 3	Videreført - ingen endr.kl.	Ja	Rammeavtale
01.08.2018	31.07.2020	Salita tolke- og translatørtjeneste AS	19/1720	Tolketjenester - nr. 1	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
01.08.2018	31.07.2020	Varnaveien Mineralvann AS	18/2451	Brus, øl og mineralvann	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
01.09.2018	31.08.2020	Ahlsell AS	19/1416	Arbeidstøy, skotøy og personlig verneutstyr	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
17.10.2017	16.10.2020	Securitas AS	17/5624	Salgs- og skjenkekontroll	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
21.11.2017	20.11.2020	Atea AS	17/4497	IKT-utstyr	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
21.11.2017	20.11.2020	Dustin Norway AS	17/4497	IKT-utstyr	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
01.12.2017	30.11.2020	Asko Øst AS	17/6076	Kolonialvarer - store forpakninger	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
01.12.2017	30.11.2020	Bama Storkjøkken AS	17/6378	Fersk fisk og sjømat	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
01.12.2017	30.11.2020	Tine SA	17/6066	Meieriprodukter - flytende	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
06.12.2016	05.12.2020	Cowi AS	16/14683	Kommunalteknikk	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
06.12.2016	05.12.2020	Ingeniørfirmaet Svendsen & Co AS	16/14683	Kommunalteknikk	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
06.12.2016	05.12.2020	Multiconsult ASA	16/14683	Kommunalteknikk	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
19.12.2017	18.12.2020	Circle K Norge AS	17/481	Drivstoff og transportrelatert rekvisita	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
19.12.2017	18.12.2020	Esso Energi AS	17/481	Drivstoff - bulkleveranse	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
01.01.2019	31.12.2020	Moss glass og bilpleie as	18/4934	Bilvask/-pleie	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale

01.01.2018	31.12.2020	Nortura SA	17/6374	Kjøttvarer - ferske	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
04.02.2019	03.02.2021	GK Elektro AS	19/2229	Elektrikertjenester	Må varsles iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
04.02.2019	03.02.2021	Installatøren Fredrikstad AS	19/1994	Elektrikertjenester	Må varsles iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
04.02.2019	03.02.2021	LYN Elektro AS	19/2225	Elektrikertjenester	Må varsles iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
22.02.2019	21.02.2021	Odin Prosjekt AS	19/54	Konsulenttjenester offentlige anskaffelser	OK - ivaretatt i kontrakt	Ja	Rammeavtale
01.03.2017	28.02.2021	NOR TEKSTIL AS	17/1076	Vaskeritjenester - institusjonstøy	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
01.04.2019	31.03.2021	Apotek 1 Gruppen AS	19/1556	Legemidler og farmasøytisk rådgivning	OK - ivaretatt i kontrakt	Ja	Rammeavtale
03.06.2019	02.06.2021	Rør og Kanalrens A/S	18/7683	Tømming, suge- og spyletjenester	Må varsles iht. endr.kl.	Ja	Rammeavtale
01.09.2019	30.08.2021	Maske AS	19/4015	Forbruksmateriell	OK - ivaretatt i kontrakt	Ja	Rammeavtale
01.09.2019	31.08.2021	Maske AS	19/4968	Renholdsprodukter	OK - ivaretatt i kontrakt	Ja	Rammeavtale
01.02.2019	31.01.2022	Stamina Helse AS	18/4773	Bedriftshelsetjenester	OK - ivaretatt i kontrakt	Ja	Rammeavtale
02.09.2019	31.08.2023	Konica Minolta Business Solutions Norway AS	19/5322	Multifunksjonsmaskiner	OK - ivaretatt i kontrakt	Ja	Rammeavtale
15.08.2014	31.12.2019	EVRY ASA	19/78	PixEdit	Avtale opphører før 2020	Nei	Avtale
06.05.2015	31.12.2019	ACOS as	18/6335	Websak Fokus	Avtale opphører før 2020	Nei	Avtale
19.06.2018	31.12.2019	Aventia Media AS	18/1824	Kommune TV	Avtale opphører før 2020	Nei	Avtale
19.10.2018	31.12.2019	Snøhetta	18/5745	Visuell profil nye Moss kommune	Avtale opphører før 2020	Nei	Avtale
01.01.2015	31.12.2019	Tieto Norway AS	18/5486	Gerica Moss - service og vedlikehold	Avtale opphører før 2020	Nei	Avtale
01.01.2015	31.12.2019	Tieto Norway AS	06/2111	Socio Moss - Vedlikehold og service	Avtale opphører før 2020	Nei	Avtale
03.06.2016	31.12.2019	ETC	ESA (Rygge)	CarAdmin - Rygge	Avtale opphører før 2020	Nei	Avtale
23.03.2017	31.12.2019	Explorable AS	19/2162	Selvhjelpsprogram - RPH	Avtale opphører før 2020	Nei	Avtale
29.06.2018	31.12.2019	Compile AS	19/260	Veteran App - Moss	Avtale opphører før 2020	Nei	Avtale
01.09.2018	31.12.2019	Norsk Helseinformatikk	18/3885	E-læringskurs Moss - NHI.no	Avtale opphører før 2020	Nei	Avtale
26.09.2018	31.12.2019	Applica AS	19/5532	Legevakt.no	Avtale opphører før 2020	Nei	Avtale
01.01.2019	31.12.2019	SKOOLER AS	19/538-3	Skooler Academy	Avtale opphører før 2020	Nei	Avtale
08.01.2019	31.12.2019	Norconsult Informasjonssystemer AS	19/5076	ISY ProAktiv	Avtale opphører før 2020	Nei	Avtale
26.04.2016	29.01.2020	EVRY	19/78	ESA versjon 8.0	(Rygges sak-/arkivsystem)	Nei	Avtale
01.04.2016	31.03.2020	LOS AS	16/11756	Kraftforvaltning	Må varsles iht. endr.kl.	Ja	Avtale
26.05.2019	25.05.2020	KS	19/3412	KS FIKS	OK - ivaretatt i kontrakt	Ja	Avtale

29.06.2018	28.06.2020	SET Elektro AS	18/2915	Oppgradering av vei- og gatebelysning	Endringsavtale inngått	Ja	Avtale
26.11.2015	01.07.2020	KS KommlIT	15/4874	KS SvarUt	Videreført - ingen endr.kl.	Nei	Avtale
27.05.2019	31.12.2020	Visma Enterprise AS	19/3444	Visma Flyktning og Voksenopplæring	Endringsavtale inngått	Ja	Avtale
01.01.2020	31.12.2020	Explorable AS	19/2162	Explorable til nye Moss kommune	OK - ivaretatt i kontrakt	Gjelder fra 20	Avtale
01.01.2020	31.12.2020	ExorLive AS	19/5083	ExorLive Concurrent lisensavtale	OK - ivaretatt i kontrakt	Gjelder fra 20	Avtale
08.07.2019	31.12.2020	Storybold AS	18/2736	Produksjon og distribusjon av programhefte	Må varsles iht. endr.kl.	Ja	Avtale
01.01.2020	31.12.2020	Impreso Norge AS	19/2530	BAS Intelsoft	OK - ivaretatt i kontrakt	Gjelder fra 20	Avtale
01.01.2020	31.12.2020	(Flowbird) Cale AS	952	Parkeringsautomater- Vedlikeholdsavtale om be 19/4	OK - ivaretatt i kontrakt	Gjelder fra 20	Avtale
01.01.2020	31.12.2020	Malthe Winje Automasjon AS	19/4852	Driftskontroll VA (MWA)	OK - ivaretatt i kontrakt	Gjelder fra 20	Avtale
31.01.2020	30.01.2021	Siteimprove AS	19/1836	Software-as-a-Service tjeneste	OK - ivaretatt i kontrakt	Gjelder fra 20	Avtale
08.02.2019	08.02.2021	Data Equipment AS	19/582	Aksesspunkter til Moss rådhus	Avtale opphørt	Nei	Avtale
09.05.2017	08.05.2021	Jobbnorge AS	16/20850	Elektronisk rekrutteringsverktøy	Endringsavtale inngått	Nei	Avtale
12.10.2017	12.10.2021	Dansk Scanning A/S	19/5077	Weblager - digitalt teknisk arkiv	Må varsles iht. endr.kl.	Ja	Avtale
11.03.2019	31.12.2021	EcoOnline AS	19/5132	Eco Archive - elektronisk stoffkartotek	Må varsles iht. endr.kl.	Ja	Avtale
01.01.2020	31.12.2021	Moss og omegn kvinneråd	19/5961	Drift av seniorsenter med nærmiljøtiltak	OK - ivaretatt i kontrakt	Gjelder fra 20	Avtale
01.01.2020	31.12.2021	Moss og omegn kvinneråd	19/5672	Drift av frivilligsentral i Moss sentrum	OK - ivaretatt i kontrakt	Gjelder fra 20	Avtale
01.01.2020	31.12.2021	Stiftelsen Kirkens Bymisjon Østfold	19/5240	Drift av Home-Start Familiekontakten Moss	OK - ivaretatt i kontrakt	Gjelder fra 20	Avtale
01.01.2020	31.12.2021	Norsk Helseinformatikk	19/2902	NHI - E-læring	OK - ivaretatt i kontrakt	Gjelder fra 20	Avtale
01.01.2019	31.12.2021	SKOOLER AS	19/538-1	Skooler PRO	OK - ivaretatt i kontrakt	Ja	Avtale
01.01.2020	31.12.2021	Guard Automation AS	19/4852	Driftskontroll VA (Guard)	OK - ivaretatt i kontrakt	Gjelder fra 20	Avtale
12.02.2019	12.02.2022	Kommuneforlaget AS	19/1808	Chatbot	OK - ivaretatt i kontrakt	Ja	Avtale
29.05.2019	28.05.2022	Visma Enterprise AS	19/3144	Visma Flyt sampro	OK - ivaretatt i kontrakt	Ja	Avtale
15.08.2019	14.08.2022	Framsikt AS	19/3820	Framsikt styringssystem	OK - ivaretatt i kontrakt	Ja	Avtale
05.09.2019	04.09.2022	One Voice AS	19/7426	CIM varsling	OK - ivaretatt i kontrakt	Ja	Avtale
01.01.2020	31.12.2022	Kommuneforlaget AS	19/1808	eDialog24	OK - ivaretatt i kontrakt	Gjelder fra 20	Avtale
01.01.2020	31.12.2022	Kommunesystemer as	19/2348	Låneadministrasjonssystem	OK - ivaretatt i kontrakt	Gjelder fra 20	Avtale
01.01.2020	31.12.2022	Lindorff AS	19/2567	Låneadministrasjon	OK - ivaretatt i kontrakt	Gjelder fra 20	Avtale
01.01.2020	31.12.2022	Visma Unique	18/3230	Visma ERP	OK - ivaretatt i kontrakt	Gjelder fra 20	Avtale
01.01.2020	31.12.2022	Screentek AS	19/494	Imageshop_bildebank	Endringsavtale inngått	Gjelder fra 20	Avtale

01.01.2020	31.12.2022	QuestBack AS	19/1318	Verktøy for elektroniske spørreundersøkelser	OK - ivaretatt i kontrakt	Gjelder fra 20	Avtale
01.01.2020	31.12.2022	Norkart AS	19/3186	KOMTEK - vedlikehold	OK - ivaretatt i kontrakt	Gjelder fra 20	Avtale
01.01.2020	31.12.2022	Giant Leap Technologies AS	19/4878	Pocket control for parkeringsbetjener - leasing	OK - ivaretatt i kontrakt	Gjelder fra 20	Avtale
01.01.2020	31.12.2022	Geodata as	19/753	ArcGis Online	OK - ivaretatt i kontrakt	Gjelder fra 20	Avtale
01.01.2020	01.01.2023	ACOS as	19/531	Acos Websak	OK - ivaretatt i kontrakt	Gjelder fra 20	Avtale
21.01.2019	20.01.2023	ACOS as	19/1000	ACOS CMS_webportal	OK - ivaretatt i kontrakt	Ja	Avtale
01.02.2019	31.01.2023	SpareBank 1 Østfold Akershus	18/6191	Hovedbankavtale	OK - ivaretatt i kontrakt	Ja	Avtale
26.02.2019	25.02.2023	Aventia Media AS	18/1824	Mobilt AV-utstyr	Må varsles iht. endr.kl.	Ja	Avtale
04.03.2019	03.03.2023	Norkart AS	19/3186	GISLINE og KOMTEK - bistand	Må varsles iht. endr.kl.	Ja	Avtale
27.03.2019	26.03.2023	Melin Medical	19/2180	Betalings- og fakturerings tjenester	Må varsles - ingen endr.kl.	Nei	Avtale
01.04.2019	31.03.2023	Personalpartner AS	18/6546	Hjelpemiddellager	Videreført iht. endr.kl.	Ja	Avtale
01.01.2020	02.07.2023	Datek Light Control AS	19/4890	Lisensavtale Datek Lysstyring	OK - ivaretatt i kontrakt	Gjelder fra 20	Avtale
02.09.2019	01.09.2023	ETC	19/3046	Elektronisk biladministrasjon	OK - ivaretatt i kontrakt	Ja	Avtale
03.09.2019	02.09.2023	CompuGroup Medical Norway AS	19/428	Journalsystem for helsestasjoner	OK - ivaretatt i kontrakt	Ja	Avtale
01.01.2020	31.12.2023	Applica AS	19/5532	Legevakt.no	OK - ivaretatt i kontrakt	Gjelder fra 20	Avtale
01.01.2020	31.12.2023	Cappelen Damm As	19/4598	VAR Healthcare	OK - ivaretatt i kontrakt	Gjelder fra 20	Avtale
01.01.2020	31.12.2023	CompuGroup Medical Norway AS	19/4703	Avtale om kjøp av programvare	OK - ivaretatt i kontrakt	Gjelder fra 20	Avtale
01.01.2020	31.12.2023	EVERY Norge AS	19/3831	RiskManager Kvalitetssystem	OK - ivaretatt i kontrakt	Gjelder fra 20	Avtale
01.01.2020	31.12.2023	NetNordic Communication AS	19/1820	Trio Enterprise 8.0	OK - ivaretatt i kontrakt	Gjelder fra 20	Avtale
01.01.2020	31.12.2023	Norkart AS	19/3186	GISLINE - vedlikehold	OK - ivaretatt i kontrakt	Gjelder fra 20	Avtale
01.01.2020	31.12.2023	Visma Unique	19/7129	Visma Familia	OK - ivaretatt i kontrakt	Gjelder fra 20	Avtale
01.01.2020	31.12.2023	Compile AS	19/260	Compile veteranapp	OK - ivaretatt i kontrakt	Gjelder fra 20	Avtale
01.01.2020	31.12.2023	Agrippa Solutions AS	17/2137	Agrippa	OK - ivaretatt i kontrakt	Gjelder fra 20	Avtale
01.01.2020	31.12.2023	Norsk Helseinformatikk	19/2902	Norsk Elektronisk Legehåndbok (NEL)	OK - ivaretatt i kontrakt	Gjelder fra 20	Avtale
01.01.2020	31.12.2023	Tieto Norway AS	19/7247	Socio - vedlikehold og brukerstøtte	OK - ivaretatt i kontrakt	Gjelder fra 20	Avtale
01.01.2020	31.12.2023	Tieto Norway AS	18/5486	Gerica - vedlikehold og brukerstøtte	OK - ivaretatt i kontrakt	Gjelder fra 20	Avtale
01.01.2020	31.12.2023	Powel AS	19/4426	Gemini	OK - ivaretatt i kontrakt	Gjelder fra 20	Avtale
01.01.2020	31.12.2024	EasyPark AS	19/924	Avtale - EasyPark betalingstjenester for parkerin	OK - ivaretatt i kontrakt	Gjelder fra 20	Avtale
01.01.2020	31.12.2024	Gurusoft AS	19/4852	Gurusoft Report - Driftskontrollsystem VA	OK - ivaretatt i kontrakt	Gjelder fra 20	Avtale

6.3 Intensjonskunnngjøringer

Lenker til intensjonskunnngjøringer som er publisert på Doffin.

- [ERP-system \(2018-05-13\)](#)
- [Pasientjournalssystem \(2018-09-09\)](#)
- [Sak-/arkivsystem \(2018-09-16\)](#)
- [Skoleadministrativt system \(2018-09-28\)](#)
- [Kvalitetssystem \(2018-10-15\) - kontrakt ikke inngått](#)
- [Låneadministrasjon \(2019-03-22\)](#)
- [Gemini programvare levert av Powel \(2019-05-23\)](#)
- [Kvalitetssystem \(2019-06-17\)](#)
- [Styringssystem \(2019-06-26\)](#)

Alle beløp i kunnngjøringene er eksklusive mva.

ERP-system 13. mai 2018

ERP-system - videreføring av avtaler ved kommunesammenslåing

Verdi kr 9 365 000

I forbindelse med den forestående kommunesammenslåingen har Moss kommune og Rygge kommune vurdert det som hensiktsmessig å videreføre avtalene med Visma i en samlet avtale med virkning fra 1. januar 2020. Oppdragsgiver vil foreta en vurdering av markedet to-tre år etter kommunesammenslåingen. Dette av hensyn til mulig konkurranseutsetting.

Kontraktinngåelse uten kunnngjøring av konkurranse.

Begrunnelse for tildeling av kontrakt uten kunnngjøring av konkurranse: Anskaffelsen ligger utenfor virkeområdet til anskaffelsesforskriften.

Kommunens begrunnelse: Avtalen vil i all hovedsak innebære en videreføring av eksisterende avtaleforhold. Avtalen vil også omfatte mindre moduler og ny funksjonalitet som er i nær tilknytning til programvare som allerede eies av kommunene. Dette er knyttet til dagens løsninger og kan ikke kjøpes fra andre leverandører. Anskaffelse av nye moduler og ny funksjonalitet vil ikke overskride terskelverdi for kunnngjøring.

Et eventuelt skifte av leverandør vil kreve ekstraressurser til opplæring og konvertering. Opplærings-, kjøps- og konverteringskostnader anslås til 4-5 millioner kroner. Skifte av leverandør vil videre kunne medføre at implementering og konvertering ikke vil være ferdigstilt på tidspunktet for kommunesammenslåing. Dette vurderes som kritisk for oppdragsgiver. Avtalen innebærer en kostnadsøkning på ca. 8 prosent i forhold til nåværende funksjonalitet. I tillegg vil det påløpe

ekstra kostnader hva angår ny funksjonalitet. Totalt vil avtalen, inkludert ny funksjonalitet, medføre en kostnadsøkning på ca. 9 prosent.

Oppdragsgivers vurdering er at avtalen ikke medfører vesentlig endring av tidligere inngåtte avtaler, og at endringen således er i tråd med FOA § 28-1 om tillatte endringer.

Pasientjournalssystem 9. september 2018

Pasientjournalssystem - videreføring av avtaler ved kommunesammenslåing

Verdi kr 8 000 000

Kontraktsinngåelse uten kunngjøring av konkurranse.

Begrunnelse for tildeling av kontrakt uten kunngjøring av konkurranse: Anskaffelsen ligger utenfor virkeområdet til anskaffelsesforskriften.

Kommunene har tidligere anskaffet pasientjournalssystemet Geric Pro fra Tieto Norway AS. Programvaren eies av den enkelte kommune og benyttes som et sentralt arbeidsverktøy i begge kommuner. I forbindelse med den forestående kommunesammenslåingen har Moss kommune og Rygge kommune vurdert det som hensiktsmessig å videreføre avtalene med Tieto i en samlet avtale med virkning fra 1 januar 2020. Oppdragsgiver vil foreta en vurdering av markedet to-tre år etter kommunesammenslåingen - av hensyn til mulig konkurranseutsetting.

Avtalen vil i all hovedsak innebære en videreføring av eksisterende avtaleforhold. Et eventuelt skifte av leverandør vil kreve ekstraressurser til opplæring og konvertering. Kostnader forbundet med opplæring, kjøp og konvertering anslås til 7-8 millioner kroner. Skifte av leverandør vil videre kunne medføre at implementering og konvertering ikke vil være ferdigstilt på tidspunktet for kommunesammenslåing. Dette vurderes som kritisk for oppdragsgiver. Oppdragsgivers vurdering er at avtalen ikke medfører vesentlig endring av tidligere inngåtte avtaler, og at endringen således er i tråd med FOA § 28-1 om tillatte endringer.

Sak/ arkivsystem - videreføring av avtaler ved kommunesammenslåing

Sak/ arkivsystem - videreføring av avtaler ved kommunesammenslåing

Verdi kr 5 000 000

Kontraktsinngåelse uten kunngjøring av konkurranse.

Begrunnelse for tildeling av kontrakt uten kunngjøring av konkurranse: Anskaffelsen ligger utenfor virkeområdet til anskaffelsesforskriften.

Moss kommune og Rygge kommune har ulike systemer for sak/arkiv løsning. Moss kommune har tidligere anskaffet WebSak fra Acos AS. Rygge kommune har tidligere anskaffet ESA fra EVRY AS. Programvarene eies av den enkelte kommune, og benyttes i dag som et sentralt arbeidsverktøy i begge kommunene som skal bli en samlet kommune. Kommunene i nye Moss har vurdert det som hensiktsmessig å videreføre Moss kommunes avtale med Acos AS for å få et felles sak/arkiv system i nye Moss.

Avtalen vil i all hovedsak innebære en videreføring av eksisterende avtaleforhold. Den vil også omfatte oppgradering til ny versjon, konsulentbistand til bygging av ny databasestruktur og opplæring som er i nær tilknytning til programvare som allerede eies av Moss kommune. Dette er knyttet til dagens løsninger og kan ikke kjøpes fra andre leverandører. Anskaffelse av ny versjon, konsulentbistand til bygging av ny databasestruktur samt opplæring vil ikke overskride terskelverdi for kunngjøring. Oppdragsgivers vurdering er at avtalen ikke medfører vesentlig endring av tidligere inngåtte avtaler og at endringen således er i tråd med FOA § 28-1 om tillatte endringer.

Skoleadministrativt system 28. september 2018

Skoleadministrativt system - videreføring av avtaler ved kommunesammenslåing

Verdi kr 1 800 000

Moss kommune og Rygge kommune har i dag ulike systemer for skoleadministrasjon. Moss kommune har tidligere anskaffet Visma Flyt Skole. Rygge kommune har tidligere anskaffet Oppad fra Tieto AS. Systemene er knyttet til fagområdet skoleadministrasjon. Programvarene eies av den enkelte kommune og benyttes som et sentralt arbeidsverktøy i begge kommuner. For å få et felles system for skoleadministrasjon har Moss kommune og Rygge kommune besluttet å videreføre avtalen med Visma på VFS.

Kvalitetssystem 15. oktober 2018 – kontrakt ikke inngått

Kvalitetssystem - videreføring av avtaler ved kommunesammenslåing

Verdi kr 650 000

I forbindelse med forestående kommunesammenslåing har Moss kommune og Rygge kommune vurdert det som hensiktsmessig å videreføre avtaler om kvalitetssystem i en samlet avtale med virkning fra 1. januar 2020.

Moss kommune har tidligere anskaffet kvalitetssystemet RiskManager fra Evry AS, og Rygge kommune har tidligere anskaffet kvalitetssystemet Compilo fra KvalitetsLosen AS. Systemene er knyttet til fagområdet kvalitetsstyring. Programvarene eies av den enkelte kommune og benyttes som et sentralt arbeidsverktøy i begge kommuner. For å få et felles kvalitetssystem har Moss kommune og Rygge kommune besluttet å videreføre avtalen med Compilo. I forbindelse med den forestående kommunesammenslåingen har Moss kommune og Rygge kommune vurdert det som hensiktsmessig å videreføre avtalen med Compilo i en samlet avtale med virkning fra 1. januar 2020.

Kommunens begrunnelse: Anskaffelsens overordnede karakter vil ikke bli endret. Avtalen vil i all hovedsak innebære en videreføring av det eksisterende avtaleforhold som Rygge kommune har i dag. Den vil også omfatte oppgradering til ny versjon samt opplæring i Compilo. Dette er i nær tilknytning til programvaren som allerede eies av Rygge kommune og kan ikke kjøpes fra andre leverandører. Kostnader i forbindelse med oppgradering til ny versjon samt opplæring vil ikke overskride terskelverdi for kunngjøring. Skifte av leverandør medfører vesentlige ekstrakostnader og er forbundet med høy risiko. Et eventuelt skifte av leverandør vil kreve ekstraressurser til implementering og opplæring. Ekstrakostnader til implementering, interne opplærings- og kjøpskostnader ved et eventuelt skifte av leverandør for nye Moss kommune anslås til kr 1 000 000. Skifte av leverandør for nye Moss kommune vil videre kunne medføre at implementering av

kvalitetssystemet ikke vil være ferdigstilt på tidspunktet for kommunesammenslåing - noe som vurderes som kritisk av arbeidsgiver.

Oppdragsgivers vurdering er at avtalen ikke medfører vesentlig endring av tidligere inngåtte avtaler, og at en endring således er i tråd med FOA § 28-1 om tillatte endringer. Det vises for øvrig til brev fra kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) av 28. februar 2018 om kontrakts- og anskaffelsesrettslige spørsmål i forbindelse med kommunesammenslåing

Låneadministrasjon 22. mars 2019

Låneadministrasjon

Verdi kr 200 000

Moss kommune har til intensjon å inngå kontrakt med Lindorff AS for levering av låneadministrasjon. Dette gjelder Startlånsporteføljen. Avtalen har en varighet på 3 år fra 1. januar 2020 og løper videre for 1 år ad gangen med en gjensidig oppsigelsesfrist på 6 måneder før utløpet. Begrunnelse for å tildele kontrakt uten konkurranse: Etter søk i markedet mener kommunen at det ikke finnes andre tilbydere som kan tilby låneadministrasjon for Startlån.

Gemini programvare levert av Powel 23. mai 2019

Anskaffelse Nye Moss kommune - Intensjonskunngjøring Gemini programvare levert av Powel AS

Verdi kr 1 400 000

Begrunnelse for tildeling av kontrakt uten kunngjøring av konkurranse: Anskaffelsen ligger utenfor virkeområdet til anskaffelsesforskriften.

Kommunene har tidligere anskaffet Gemini-programvare fra Powel. Programvaren eies av den enkelte kommune, og benyttes i dag som en sentral fagforvaltningsløsning innen vann- og avløpssektor. Programvare og fagdatabaser utgjør en svært viktig del av daglig drift, og er avgjørende innen driftsrelaterte oppgaver, planlegging og beslutninger. Tilbudet fra Powel tar utgangspunkt i at kommunene skal slås sammen og samtidig foreta et skarpt periodeskille.

Kommunesammenslåing gjør det påkrevd å sammenstille og oppgradere program slik at dette fremstår så ensartet og fremtidsrettet som mulig. Beskrevet løsning til nye Moss kommune tilfredsstillende målsetting om bruk av digitale løsninger for økt effektivisering og rasjonalisering. Samlet kan bredden av fagverktøy deles i to. 1. Ajourhold og dokumentasjon av fagdatabaser for lednings – og driftsdata. 2. Kvalitetsoppfølging av meldinger og kundehenvendelser.

I tillegg inneholder tilbudet prosjektledelse, etablering, konfigurasjon og innføring av programvare og tilrettelegging av fagdatabaser med basis i nye Moss kommune. Etablering av fagløsning for nye Moss kommune baseres på skybaserte løsninger. Dette gjelder for etablerte fagløsninger, så vel som nye satsingsområder innen varsling, VA – relatert saksoppfølging. Tilbudet innebærer derfor en fremtidsrettet og vesentlig modernisering av eksisterende løsning, og det er etter dette vurdert som klart hensiktsmessig å benytte Gemini-programvare i den nye kommunen.

Kommunens rettslig vurdering: Det er lite avklaringer i praksis på om det skisserte tilfelle dekkes av reglene om offentlig anskaffelse, og om det i så fall er å anse som en vesentlig endring i regelverkets forstand. Det har likevel vært antatt i juridisk teori at endring av subjekt på oppdragsgiversiden som følge av organisatoriske endringer ikke vil utgjøre en vesentlig endring. I brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til KS av 28. februar 2018 skriver departementet at regelen om endringer på leverandørsiden i anskaffelsesforskriften §§ 28-1 første ledd bokstav e og 28-2 første ledd bokstav d må gjelde analogisk ved endringer som følge av omstruktureringer på oppdragsgiversiden, som for eksempel en kommunesammenslåing.

Kvalitetssystem 17. juni 2019

Kvalitetssystem - videreføring av avtaler ved kommunesammenslåing

Verdi kr 1 200 000

Moss kommune har tidligere anskaffet kvalitetssystem RiskManager fra Evry AS og Rygge kommune har tidligere anskaffet kvalitetssystemet Compilo fra KvalitetsLosen AS. Systemene er knyttet til fagområdet kvalitetsstyring. Programvarene eies av den enkelte kommune og benyttes som et sentralt arbeidsverktøy i begge kommuner. For å få et felles kvalitetssystem har Moss kommune og Rygge kommune vurdert det som hensiktsmessig å videreføre avtalen med EVRY AS i samlet avtale med virkning fra 1. januar 2020. Anskaffelsens overordnede karakter vil ikke bli endret.

Avtalen vil i all hovedsak innebære en videreføring av det eksisterende avtaleforhold som Moss kommune har i dag. Skifte av leverandør medfører vesentlige ekstrakostnader og er forbundet med høy risiko. Et eventuelt skifte av leverandør vil kreve ekstraressurser til implementering og opplæring. Ekstrakostnader til implementering, interne opplærings- og kjøpskostnader ved et eventuelt skifte av leverandør for nye Moss kommune anslås til kr 1 000 000. Skifte av leverandør for nye Moss kommune vil videre kunne medføre at implementering av kvalitetssystemet ikke vil være ferdigstilt på tidspunktet for kommunesammenslåing. Dette vurderes som kritisk for oppdragsgiver.

Kommunenens vurdering er at avtalen ikke medfører vesentlig endring av tidligere inngåtte avtaler, og at en endring således er i tråd med FOA § 28-1 om tillatte endringer.

Styringssystem 25. juni 2019

Intensjonskunjgjøring styringssystem

Verdi kr 2 800 000

Kontraktsinngåelse uten kunngjøring av konkurranse.

Begrunnelse for tildeling av kontrakt uten kunngjøring av konkurranse: Anskaffelsen ligger utenfor virkeområdet til anskaffelsesforskriften.

I forbindelse med kommunesammenslåingen skal det anskaffes et helhetlig system for virksomhetsstyring og analyse, herunder kunne integreres med kommunens økonomisystem for virksomhetsrapportering i hele organisasjonen. Systemet skal også oppfylle krav til

medborgerskap og kommunikasjon ved å produsere lettfattelig og informative budsjett og rapportdokumenter for publisering på web.

Kommunens begrunnelse: Etter å ha undersøkt i markedet mener kommunen at det ikke finnes andre produkter/leverandører med en tilsvarende helhetlig løsning. Løsningen dekker hele det økonomiske årshjulet som KOSTRA-analyse, strategidokument, økonomiplan, virksomhetsplan, detaljbudsjett og lønnsbudsjett samt månedsrapportering, lønnsprognoser og årsrapport. Analyse-løsningen legger til rette for bruk av KOSTRA-tall og andre offentlige data som grunnlag for budsjettering, målstyring og andre formål. Den brukervennlige løsningen å publisere de strategiske styringsdokumentene på web gjør det enklere for politikerne, innbyggere og andre parter.