

Handlingsrom for innkjøp av mat

Finn Arnesen

Jeg heter Finn Arnesen og er professor på juridisk fakultet på Universitetet i Oslo jeg jobber med EU-rett, EØS-rett først.

Tenkte jeg skulle si lite grann om er jo litt om de rammene vi har å forholde oss til.

Der er det jo slik at medlemskapet i EØS gjør at vi har overtatt eller forpliktelser å gjennomføre regel om anskaffelser, men det gjelder da over et visst nivå. Terskel for dette kjenner dere godt alle sammen. Under EØS-terskel står vi mye friere. Lovgiver; departementene har valgt å gi omtrent det samme regelverket under EØS-terskel og over. Det vi står mye friere til under EØS-terskel er hvordan vi utformer reglene og sånn. Men kanskje enda viktigere er at vi under EØS-terskel står også mye friere til å velge hvilke varekategorier som skal omfattes.

EØS regulerer frivillighet for varer og tjenester og sånne ting blant annet. Også er det bestemmelse i tidlig i avtalen som sier at avtalens bestemmelse gjelder varer som har en posisjon mellom 25 og 95. Det sier ikke så mye, men poenget er at dette er bearbeidede industrivarer. Jordbruksvarer er ikke en EØS-vare.

Så avtalen kommer i utgangspunktet ikke til anvendelse for jordbruksvarer med mindre du følger avtalen, og for så vidt gjelder regler om offentlige anskaffelser, så gjelder de på alle varer; reglene i oss som offentlig anskaffelser, og det er over EØS-terskel. Men det betyr jo at under terskel kan vi i prinsippet ha helt egne regler, uavhengige av EØS for innkjøp.

Og det er et handlingsrom som da departementet ikke har valgt å utnytte.

For alle som er opptatt av bærekraft er dette en interessant side. Det har ikke vært noe debatt om det? Men hvorfor har vi gjennomført helt tilsvarende regler på alle praktiske formål under EØS-terskel for alle varer, når vi ikke strengt tatt ikke behøver det? Og det kan være gode grunner til det altså, for all del. Men, men debatten har ikke vært der. Så det er viktig å ta med seg.

Det andre som er sentralt. Det er jo at disse terskelverdiene som da finner i lov og forskrift. De er jo sentrale for hvilke saksbehandlingsregler, hvilke prosedyrer som skal følges nyanskaffelser, og da er utgangspunktet da i forskriften. Hvordan skal vi beregne terskelverdi? Er det hele kommunen? Du kan bryte ned på enheter innenfor den juridiske enheten.

Det som er utgangspunktet i regelverket er at dersom du har å gjøre med enheter som har et eget budsjett, eget innkjøpsansvarlig, og som selv også er ansvarlige for de utgiftene de har, regnes som en innkjøpsenhet, og det kan være godt være mindre enn kommunen. Og det betyr at den enkelte barnehage, for eksempel, kan være en innkjøpsenhet. Og da, avhengig av hva barnehagen kjøper, er du under den nasjonale terskelverdi, og da står vi mye friere. Og dette kan også gjelde sykehjem og så videre. Så det er da et politisk spørsmål, egentlig, i kommunen, hvordan man vil organisere de enkle innkjøpene hos seg. Vil man ha det desentralisert, og ha slik at de enkelte enhetene har budsjettansvar og så videre, men så er de egne enheter?

Da skal det mer til før man passerer disse terskelverdiene.

Det jeg har prøvd å vise her er da anskaffelsesloven – forskriften. Den sier at vi må innenfor der – hvilket handlingsrom gir den? Så er det jo slik at rundt omkring så man går inn på avtaler,

rammeavtaler typisk, som kan legge føringer på hvordan man bruker det handlingsrommet som lov og forskrift gir, og det har prøvd å vise her.

Og så har man anskaffelseskollektiv – hvordan man velger å organisere innkjøpene i kommunen som gjør at det faktisk blir enda snevrere her.

Og så er det det helt banale poenget er jo at disse 2 sirklene her kan vi jo justere på. Vi kan flytte de eksisterende avtaler sånn at overlapper her. Mens god lov og forskrift ligger fast. Man har på en måte tre baller og sjonglerer med. Og hvordan? Du får organisering internt av innkjøpene i kommunen.

De 2 andre her har jo vi i prinsippet stor grad av frihet til å utforme selv.

Det er jo slik at vi aldri diktere de betingelsene man vil fra leverandører, sant? Altså, det er et marked og hvordan det fungerer. Men i prinsippet, så har vi noen baller å sjonglere med.

Anne Dagsland:

Ja, den nye stortingsmeldingen – den utfordrer jo innkjøpsfaget. Regelverket er jo satt for en stund siden. Det har vært mye tematikk rundt regelverket, hvor fag og i det ligger hvordan utfordrer handlingsrommet, og det har vi strevet litt med, fordi i Tysvær kommune så har vi begynt å innføre kategoristyring som en tilleggsdimensjon til vanlige rammer.

Mat er jo en kategori, og vi har tenkt hvordan i all verden skal vi behandle den kategorien? Er det sånn at mat er noe store greier? Da kommer jo alle, selv de minste kommuner over terskelverdien. Så det det grublet vi litt på. I tillegg så er Tysvær kommune veldig liten - 11.000 beboere, men geografisk fire ganger større enn Haugesund, veldig stor kommune og det er virksomheter over alt. Skulle vi hatt disse store bilene fra storhusholdning kjørende overalt, så hadde jo ikke vært så miljøvennlig. Ikke vil vi ha disse store lastebilene kjørende inn på barnehagene heller, så det er forskjellige hensyn og, og så har vi og det at barnehager ønsker å bruke pedagogikken gjerne og på en måte lokale som en del av innholdet i barnehagene.

Da begynte vi å forske litt på den friheten nå i forhold til hva man kan gjøre med mat. Og jeg ringte KS advokatene for å høre litt, og de viste meg til Marianne Dragsten, og denne her (viser bok). Her skriver hun et helt kapittel om organisatoriske forholds betydning, hva som er ansees som samme anskaffelse og anskaffelser for ulike enheter innen samme rettssubjekt. Tysvær kommune er at rettssubjekt, men vi har ni barnehager, vi har flere skoler har andre enheter, og vi har hvert fall tolket det som at av og til må vi til KOFA. Men det står, det skal alltid foretas en konkret vurdering, og vi mener at mat er en sånn kategori hvor dette passer, og vi mener, og at for eksempel skoler barnehager er tilstrekkelig enheter til at vi kan drive med matfilosofi. Men det betyr, står det her at den sentrale innkjøpsenheten i kommunen skal ikke blande seg for mye opp i dette, for da faller det ikke innenfor dette. Det er unntak for dette.

Så det. Da har jeg sagt primært av barnehagene, fordi det er de som har mest mat, og sånn så er ikke det blir så mye med mat på skolen da, og annet dilemma i barnehagen er at det er foreldrene som betaler, ikke kommunen. Men da har vi sagt at selv om det er foreldrene som betaler, så gjelder anskaffelsesregelverket for det kommunen som anskaffer den måten. Men vi har sagt at alle barnehagene er en selvstendig. De kan handle det de vil, og legge opp strategien som de vil, med sine budsjetter, og vi har også sagt at i den grad de vil bruke rammeavtalene våre, for eksempel på Tine-melk, så får de lov til det, men de trenger ikke. Så den innfallsvinkelen har vi tatt på mat.

Vi har ikke gjort det på så mange andre kategorier.

Det står veldig mye om dette i den boken. Den er jo fra 2013, så kanskje det har kommet en ny versjon. Men hun skriver ganske klart og tydelig.

Finn Arnesen:

Det kom en ny versjon i år tror jeg.

Litt, men jeg bare tenkte på å knytte til det du sier om at frykten for KOFA kanskje kan være litt overdrevet og det er den altså av flere grunner tenker jeg altså. Det ene er jo at KOFAs avgjørelser er rådgivende. De er jo ikke bindende.

Diskusjonen knyttet til hensiktsmessigheten det strammes regelverket, også under EØS-terskel, og på varer hvor EØS-avtalen strengt tatt ikke legger føring på anskaffelsene; det går an å diskutere hensiktsmessigheten.

Elisabeth Sandnes:

Noen er bundet av avtaler som man faktisk aktivt har inngått. Vi i DFØ ser veldig ofte at rundt mat er det veldig sovende avtaler, mens på bygg er man mer aktiv rundt avtalen. Så, punkt en blir jo å sørge for at man ikke har forpliktet til å kjøpe 100% av en leverandør, for da har du jo ikke noe handlingsrom. En annen tilbakemelding vi får er at mange som jobber med økonomi ikke vil ha mange fakturaer. På mat, så opplever jeg jo at det er en litt spesiell kategori med at det er både mye følelser rundt mat, og at det er næring og at det er en så stor del av at det. Det er flere som er mer og mer positive til nettopp at man ville ha flere aktører da.

Hva du ikke har lov til som skyldes avtalen du har inngått, det er noe helt annet enn hva forskriften sier. Men jeg er jo helt enig med Finn; at det er jo veldig synd at myndighetene har valgt å ha et så strengt regelverk, også for varekjøp som er under terskelverdi.

Spørsmål:

- Har det alltid vært sånn?

Finn Arnesen:

Det kom med EØS-avtalen. Før EØS var det regelverket på innkjøp i starten. Regelverk som en instruks, men det var ikke lovregulert på samme måte, og det var en diskusjon også om dette var bare en intern instruks, slik at den ikke hadde noen rettslige konsekvenser. Så kom EØS-avtalen og det ble en stor debatt. Det ble veldig konkurransefokus. Veldig fokus også på effektiv bruk av offentlige ressurser, og hvor man nok så det sånn at en effektiv bruk av offentlige ressurser; da hadde man regler en anskaffelsespolitikk som ledet til at man fikk best mulig vare på lavest mulig pris, litt enkelt sagt, uten diskusjonene av bruk av bestillermakt som politisk styringsverktøy innenfor rammene av hva forpliktelse tillater.

I dag må vi jo se på hvilket handlingsrom og muligheter vi har. Hva er det egentlig disse forpliktelsene krever?

Elisabeth Sandnes:

Noen av de vi har kontakt med forteller at deres leverandører ikke ønsker å sjekke Doffin-basen. Problemet blir da at man må aktivt tipse dem. Å jobbe med bærekraft handler ikke bare om å stille krav, men om å dele opp.

Kommentar:

Mange lokale forhandlere skjønner ikke hva de skal gjøre og skjønner ikke hvordan de skal legge inn tilbud (på Doffin).

Kristin Reichborn-Kjennerud:

Kanskje det er derfor det er viktig å desentralisere innkjøp? Da blir det lettere for barnehager å kjøpe fra gårdsutsalg.

Kommentar:

Jeg tror det du snakker om der, er noe av det viktigste vi kan gjøre for å gjøre lokale aktører konkurransedyktige. Vi krever EHF-faktura for eksempel, og det klarer de fleste som har regnskapsfører og forholde seg til, men å ha et digitalt bestillingssystem som man helst skal ha på en del matvarer, det kan du glemme. Og jeg har opplevd flere store aktører som jeg trodde kunne anskaffelser, som ikke har snøring og som har falt igjennom på grunn av formalia krav. Hvordan kan vi da jobbe med de lokale?

Elisabeth

Dere vil ha digitalt bestillingssystem? Til barnehager også?

Svar:

Det, det er i hvert fall det jeg har fått beskjed fra innkjøpsavdelingen.

Elisabeth:

Jeg vil tro at de i 2022 vil de fleste burde kunne ha det. Og et annet spørsmål er om dere skal koble dere på leverandørens systemer, eller skal dere ha et bestillingssystem som leverandørene kobler seg på.

Svar:

Det er det vi driver og ser på.