

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8004 Dep
0030 OSLO

postmottak@nfd.dep.no

Vår ref.: ASB

Oslo, 16. mai 2017

Innspill til stortingsmelding om offentlige anskaffelser

Det vises til oppfordring fra Nærings- og fiskeridepartementet om å komme med innspill til stortingsmelding om offentlige anskaffelser.

Arkitektbedriftene i Norge er bransjeorganisasjonen for kontorer med praktiserende arkitekter, landskaps- og interiørarkitekter i Norge. Vår medlemsmasse omfatter rundt 600 bedrifter som totalt har ca. 5000 ansatte, hvilket utgjør ca. 90 % av arkitektbransjen. Arkitektene er en del av bygg- og anleggsnæringen som utgjør en vesentlig andel av leverandørmarkedet til offentlige anskaffelser.

De uttalte målene med stortingsmeldingen er å legge til rette for effektivisering og profesjonalisering av offentlige anskaffelser bl.a. gjennom bedre organisering av anskaffelsesprosessene, økt digitalisering, innovasjon, økt kompetanse og profesjonalisering.

Arkitektbedriftenes i Norges innspill til innholdet i stortingsmeldingen er følgende:

For å oppnå effektivisering av offentlige anskaffelser:

- Senke transaksjonskostnadene gjennom bl.a.:
 - o Bruk av standardkontrakter
 - o Samordning og bruk av maler
 - o Benytte kvalifikasjonskrav og dokumentasjonskrav som står i forhold til anskaffelsen
- Evaluere allerede innførte endringer i regelverket ift. om de har oppnådd tilsiktet effekt
- Opprette et organ for veiledning og tilsyn

For å bedre profesjonaliteten i gjennomføringen av anskaffelsene:

- Veileder for tidligfase også for små prosjekter
- Øke bestillerkompetansen
- Mer fokus på livssykluskostnader, innovasjon og verdistyrte anskaffelser

Effektivisering

1. Lavere transaksjonskostnader

Skal man vurdere tiltak for effektivisering er det helt nødvendig å adressere transaksjonskostnader/ressursforbruk ved innkjøpene, både for bestillersiden og for leverandørsiden.

Det pekes ofte på at transaksjonskostnadene ved innkjøp er for høye. Som regel fokuseres det da utelukkende på bestillerens ressursforbruk ifm. innkjøpet. Ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv må man også hensynta leverandørenes ressursbruk når man vurderer tiltak for effektivisering. Formålet med regelverket er nettopp at «Loven skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser», og leverandørene tilhører også samfunnet.

Det er mange tiltak som kan bidra til lavere transaksjonskostnader og dermed til effektivisering av anskaffelsene. Av disse kan vi nevne:

a) Bruk av standardkontrakter

Bruk av standardkontraktene er effektivisering og forenkling i seg selv. Tilbydere slipper da å vurdere risikoen ved hvert eneste avvik og å måtte ta betalt for disse, uavhengig av om risikoen slår til eller ikke.

Selv om det uttrykkelig står i FOA § 8-12 at «Der det finnes fremforhandlede og balanserte kontraktsstandarder, skal oppdragsgiveren som hovedregel bruke disse» og Næringsministeren i flere sammenhenger har presisert dette overfor de offentlige innkjøperne ser vi stadig konkurranser der det avvikes fra standardkontraktene.

b) Samordning og bruk av maler

Difi har mange maler liggende ute på sine nettsider www.anskaffelser.no. Til tross for dette ser vi at leverandørene bruker unødvendig mye tid i hver konkurranse på å tilpasse sin dokumentasjon til maler bestillerne har utviklet for sitt spesifikke behov. Det gjelder bl.a. oppsett for CV og referanser. Leverandørene må også til stadighet innhente nye attester fra tidligere oppdragsgivere fordi bestiller ønsker den sånn eller sånn eller har litt annet fokus enn den forrige bestilleren. Her er det mye å spare på samordning og standardisering.

c) Kvalifikasjonskrav og dokumentasjonskrav som står i forhold til anskaffelsen

Selv om LoA oppstiller krav til forholdsmessighet skjer det oppsiktsvekkende ofte at det som kreves av leverandørene i en konkurranse ikke står i forhold til det som skal anskaffes.

Det er også slik at bestiller er forpliktet til å evaluere alt leverandørene blir avkrevet i form av leveranser og dokumentasjon i en konkurranse og dermed medgår mye ressurser også på

den siden. Det er derfor viktig at bestiller vurderer kost/nytte ved alle krav de oppstiller stilles.

Funn fra undersøkelsen «Transaktionsomkostninger ved projektkonkurranser» gjort i Danmark i 2016 dokumenterer at «der spildes mange tusinde embedsmandstimer på at beskrive, indhente og behandle informationer, der aldrig bliver brugt til noget. Og det er kun den halve sandhed. For på den anden side befinner sig snesevis af rådgiverhold, der bruger endnu flere timer på at udvikle, beregne, tegne og dokumentere de samme informationer, som heller ikke bliver brugt til noget». For mer om denne undersøkelsen, se her:

<https://www.danskeark.dk/content/analyse-af-transaktionsomkostninger-ved-projektkonkurranser>

En lignende undersøkelse er under utarbeidelse i Norge.

2. Evaluerings- og innførte endringer

Det er innført mange endringer i regelverket ila. de siste årene med ulik begrunnelse, men de aller fleste i forenklingens- og effektiviserings ånd.

For å vurdere videre tiltak ment for å effektivisere offentlige anskaffelser bør det gjøres en undersøkelse og grundig evaluering av de endringer som allerede er innført. Har endringene oppnådd den tilsiktede effekt og/eller har de fått uønskede bieffekter?

Noen av de forhold som bør undersøkes og evalueres er bl.a.:

- økning av terskelverdi
- innføring av tilbudskonkurranse i FoA del II
- økt adgang til forhandling
- innføring av ESPD-skjema
- ny bestemmelse om miljø

3. Behov for veilednings- og tilsynsorgan

Vi erfarer at det gjøres mange dårlige og feilslåtte eller ulovlige anskaffelser.

Regelverket om offentlige anskaffelser er komplisert og det er nok generelt sett for lav kunnskap om regelverket både hos bestiller og leverandør. Bestiller har i tillegg utfordringen at det skal kjøpes inn mange ulike varer og tjenester som i mange tilfeller er komplekse og som det kreves inngående kunnskap om for å kunne gjennomføre en riktig og god anskaffelse av.

Kvaliteten på anskaffelsene lider i tillegg under at det er mangel på steder der man kan få veiledning til gjennomføringen, samt at håndhevelsen av ulovlige eller dårlige offentlige anskaffelser ikke er effektiv nok da den i altfor stor grad hviler på initiativ fra leverandørsiden, organisasjoner o.l.

Det er en omstendelig, og ofte svært ressurskrevende prosess, å gå videre med en sak der man enten mener seg forbigått eller at noe feil har skjedd under anskaffelsen. Ikke sjelden hører vi om leverandører som heller ønsker å fokusere på de oppdrag de har eller kan få fremfor å bruke ressurser på å forfølge anskaffelser der de tror eller mener det har skjedd noe lov- eller forskriftsstridig. Dermed lærer heller ikke bestillerne å gjøre rett i neste anskaffelse.

Det har sine klare svakheter at håndhevelse av regelverket utelukkende er lagt til leverandørsiden, så for å få effektivisert dette mener vi at et nasjonalt, uavhengig kontrollorgan burde få mandat til på eget initiativ å etterprøve anskaffelser. Kanskje kan Konkurrentverkets opphandlingstilsyn i Sverige være en mulig modell, <http://www.konkurrentverket.se/upphandling/tillsyn/>, eller at KOFA fikk utvidet sitt mandat.

Et slikt organ også kunne også ha veiledende funksjon, evt. kunne Difi fylle denne funksjonen dersom de ble bevilget ressursene til dette.

Profesjonalisering

Grundigere forarbeid før en anskaffelse settes i verk

I alt for mange tilfeller besluttet rammene for en anskaffelse av lokalpolitikere på et for tynt grunnlag uten grundige behovsavklaringer, som så gir en innkjøper i oppgave å gjennomføre anskaffelsen innenfor de rammer som er satt.

Betydningen av god planlegging er vesentlig for å lykkes med en anskaffelse. Godt planlagte og presise konkurranser, uansett konkurranseform, gir det beste utgangspunktet for løsningene som skal utvikles. Samtidig reduseres faren for konflikter både ved evaluering, i løpet av prosessen og i gjennomføringen av prosjektet.

KMD har utarbeidet en veileder for tidligfase som gjelder styring av store statlige byggeprosjekter;

https://www.regjeringen.no/contentassets/1b8987132a004f208dea5a750203312f/h-2389_styring_store_statlige_byggeprosjekter.pdf

Selv om denne gjelder prosjekter av betydelig størrelse er det mange av betraktningene som kunne overføres på mindre prosjekter. Det burde vært satt noen krav til hvilket forarbeid som må gjennomføres før man setter en anskaffelse ut i live og vi ser derfor behov for en tilsvarende veileder for mindre prosjekter i både statlig og kommunal regi.

Bedre bestillerkompetanse

Det er et stort behov for å øke bestillerkompetansen, både mht. regelverket og hvordan de skal gjøre gode innkjøp, ref. foregående punkt om grundigere forarbeid og pkt. 3 under «Effektivisering» om behov for veiledning i gjennomføringen av innkjøp.

I dag er svært mange bestillere mer opptatte av ikke å gjøre feil enn de er av å gjøre gode innkjøp. De stiller også ukritisk krav som ikke har relevans for det innkjøp de skal

gjennomføre, eller vektlegger pris i mye høyere grad enn kvalitet. Dette får dessverre ofte den konsekvens at det offentlige ikke får sine behov dekket og at anskaffelsen mislykkes.

Selv om kompetansen rundt regelverket styrkes vil antakelig det største behovet hos bestillerne ligge i å få veiledning til praktisk gjennomføring av anskaffelsene. Difi har i dag en viktig rolle som veiledere og kunnskapsbase, men deres rolle ville vært enda viktigere dersom de ble gitt midler til å utvide sin oppgave til å veilede i praktiske innkjøp.

Samfunnshensyn, innovasjon og god praksis

Gjennom offentlige anskaffelser har det offentlige et godt verktøy til å fremme viktige samfunnshensyn og til å være pådrivere for innovasjon.

a) Livssykluskostnader

Sluttsummen for et bygg kan bli mye høyere om man kun vektlegger kostnaden ved anskaffelsen, enn om man har fokus på byggets levetid og i stedet vektlegger livssykluskostnadene ved anskaffelsen. Dette er bestiller pålagt gjennom LoA § 5, men vi ser det i altfor liten grad gjennomført i anskaffelsene. Dette bør følges opp av myndighetene.

b) Best value procurement - BVP

Det blir ikke innovasjon ved å etterspørres gårsdagens løsninger. Det må legges til rette for at bestillere etterspør de beste løsninger markedet kan tilby. Dette gjøres ved å definere behov fremfor å definere hvilke løsninger som skal tilbys. Anskaffelsesmetoden best value procurement er en metode som legger til rette for dette. Her gjør Difi allerede en utmerket jobb, men det må sørges for at dette arbeidet videreføres og at anskaffelsenes effekt dokumenteres.

c) Merverdi

Innkjøp bør i mye høyere grad være verdistyrt enn investeringsstyrt. Bestiller bør ha fokus på hvilket verdibidrag anskaffelsen gir. I *Arkitektbedriftene i Norge* har vi igangsatt et prosjekt hvor fokus er satt på hvilken merverdi arkitektur tilfører samfunnet; «Arkitektur skaper verdi». Prosjektet har som mål å avstedkomme:

- *Eksempelsamling*; en samling av gode eksempler på at arkitektur har tilført samfunnet en merverdi.
- *Dokumentasjonssamling*; en database for hva som foreligger av analyser, veiledere og forskning på arkitekturkvalitet og -verdi.
- *Verktøy for verdiytelser og verdiskapning*; et verktøy som hjelper bestiller til å bestille og anskaffe riktig kompetanse og skal setter han i stand til å oppnå best mulig verdiskapning i det enkelte byggeprosjekt. Arkitektene på sin side skal kunne bruke verktøyet som et redskap for å identifisere og forbedre sin verdiskapning i de enkelte prosjektene og til å spesifisere og utvikle verdidokumentasjon og verdiytelser.

Med vennlig hilsen



Egil Skavang
adm.dir



Anette Sjøby Bakker
jur. sjefsrådg.