



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Meld. St. 22

(2018–2019)

Melding til Stortinget

Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser





DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Meld. St. 22

(2018–2019)

Melding til Stortinget

Smartere innkjøp – effektive
og profesjonelle offentlige anskaffelser

Innhold

Del I	Behovet for å effektivisere og profesjonalisere offentlige anskaffelser	9	4	Gjennomføring av en god anskaffelsesprosess	36
1	Innledning og sammendrag	11	4.1	Innledning	36
1.1	Sammendrag	11	4.2	Planlegging av anskaffelsen	36
1.2	Om utarbeidelsen av meldingen ...	14	4.3	Gjennomføring av konkurransen ..	37
1.2.1	Innspill til meldingen	14	4.3.1	Forholdet mellom pris og kvalitet	38
1.2.2	Fakta grunnlag og analyser fra eksterne fagmiljøer	15	4.3.2	Evaluering av tilbud	39
1.2.3	Erfaringer fra EU og andre land ...	15	4.4	Oppfølging av kontrakten	39
1.3	Om innholdet i meldingen	17			
1.4	Tiltak i meldingen	18	Del II	Regjeringens mål for offentlige anskaffelser	41
2	Effektivisering og profesjonalisering	20	5	Bedre konkurranse	43
2.1	Innledning	20	5.1	Innledning	43
2.2	Regelverk som virkemiddel for å oppnå effektiv ressursbruk	21	5.2	Hvordan oppdragsgiverne kan legge bedre til rette for konkurranse	43
2.3	Behovet for effektivisering av offentlige anskaffelser i Norge	22	5.2.1	Vær bevisst på hvilke krav som stilles til leverandørene	43
2.4	Valget mellom å bruke markedet eller produsere selv	23	5.2.2	Vurdere å dele opp store kontrakter	44
2.5	Effektivisering gjennom bedre behovsdekning og lavere pris	23	5.2.3	Bedre dialog med markedet	45
2.5.1	Bedre behovsdekning og lavere pris gjennom god konkurranse	23	5.2.4	Legge til rette for innovasjon	45
2.5.2	Andre tiltak for å oppnå bedre behovsdekning	25	5.2.5	Legge vekt på andre kriterier enn pris	45
2.5.3	Andre tiltak for å oppnå lavere priser	25	5.2.6	Mer bruk av standardkontrakter ...	46
2.6	Effektivisering gjennom å redusere kostnadene ved anskaffelsesprosessen	25	5.2.7	Vær oppmerksom på konkurransebegrensende atferd ..	46
2.7	Profesjonalisering av offentlige anskaffelser	26	5.2.8	Forenkle anskaffelsesprosessene	48
2.8	Regjeringens tiltak	27	5.3	Hva leverandørene kan bli bedre på	49
3	Hvordan innkjøps-Norgeser ut	28	5.4	Regjeringens tiltak	50
3.1	Innledning	28	6	En åpen forvaltning uten korrupsjon	51
3.2	Hvem er oppdragsgiverne?	28	6.1	Innledning	51
3.3	Hvem leverer til offentlig sektor? ...	29	6.2	Begrepet korrupsjon	51
3.3.1	Særlig om små og mellomstore bedrifter	29	6.3	Konsekvenser av korrupsjon	51
3.3.2	Ideelle leverandører	31	6.3.1	Korrupsjon i Norge	52
3.3.3	Utenlandske leverandører	32	6.4	Korrupsjon og offentlige anskaffelser	52
3.4	Antallet anskaffelser	33	6.4.1	Hvorfor er det risiko for korrupsjon i offentlige anskaffelser?	52
3.5	Utgifter i offentlige anskaffelser ...	34	6.4.2	Virkemidler mot korrupsjon i anskaffelsesregelverket	53
3.5.1	Hvor mye kjøper det offentlige for?	34	6.4.3	Virkemidler utenfor anskaffelsesregelverket	54
3.5.2	De største innkjøpskategoriene i statlig sektor	34	6.5	Regjeringens tiltak	56
			7	Innovative offentlige anskaffelser	58
			7.1	Innledning	58

7.2	Innovasjon i offentlige anskaffelser	58	9.5	Offentlige anskaffelser som et effektivt virkemiddel for å nå klima- og miljømål	79
7.2.1	Hva er innovasjon?	58			
7.2.2	Innovasjon i offentlige anskaffelser	59			
7.2.3	Innovasjonsvennlige anskaffelser ..	59	9.5.1	Plan for hvordan klima- og miljøsinn best skal ivaretas i den enkelte offentlige virksomhet	81
7.2.4	Anskaffelser av innovasjon	61			
7.3	Status for innovative offentlige anskaffelser	62	9.5.2	Prioriterte klima- og miljøområder	82
7.3.1	Bedre kunnskapsgrunnlag	62	9.5.3	Hente kunnskap fra markedet	84
7.4	Offentlige virkemiddelaktører	63	9.5.4	Økt beregning av livssyklus-kostnader	84
7.4.1	Risikoavlastning gjennom Innovasjonskontrakter	64	9.5.5	Bruk av miljømerker	86
7.4.2	Leverandørutviklingsprogrammet	64	9.5.6	Tenke nytt om behovet	86
7.5	Hvordan lykkes med innovasjon i offentlige anskaffelser?	66	9.5.7	Viktigheten av innkjøpsfaglig fleksibilitet	88
7.5.1	Behov for skalering og utbredelse	66	9.6	Behov for økt kompetanse og profesjonalisering	88
7.5.2	Frykt for å gjøre feil og manglende kultur for innovasjon	67	9.7	Regjeringens tiltak	89
7.5.3	Manglende kompetanse	67			
7.5.4	Økt risiko ved innovative anskaffelser	68	10	Bekjempelse av arbeidslivskriminalitet og useriøsitet	90
7.6	Regjeringens tiltak	68	10.1	Innledning	90
8	Ivaretagelse av ulike samfunnshensyn innenfor rammene av en effektiv og helhetlig anskaffelsespolitikk	70	10.2	Utfordringene med useriøsitet og arbeidslivskriminalitet i arbeidslivet	90
8.1	Innledning	70	10.3	Myndighetenes arbeid mot arbeidslivskriminalitet	91
8.2	Offentlige anskaffelser som virkemiddel for å ivareta ulike samfunnshensyn	70	10.3.1	Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet	91
8.3	Nærmere om krav til å ivareta ulike samfunnshensyn i regelverket	71	10.3.2	Etatenes arbeid mot arbeidslivskriminalitet	91
8.4	Virknninger av å ivareta ulike samfunnshensyn i offentlige anskaffelser	72	10.3.3	Difis veiledning mot arbeidslivskriminalitet i anskaffelser	92
8.5	Ivaretagelse av ulike samfunnshensyn i praksis	73	10.3.4	Tjeneste for eBevis	92
8.5.1	Når bør offentlige oppdragsgivere stille samfunnskrav i anskaffelser?	73	10.3.5	Fellesføring til statlige virksomheter	92
8.5.2	Flere samfunnshensyn fordrer økt kompetanse blant oppdragsgivere	74	10.4	Krav i anskaffelsesregelverket	93
9	Mer klima- og miljøvennlige anskaffelser	77	10.4.1	Kvalifikasjonskrav	93
9.1	Innledning	77	10.4.2	Avvisning	93
9.2	Regjeringens klimapolitiske mål ..	77	10.4.3	Begrensninger av antall ledd i leverandørkjeden	94
9.3	EUs politikk og annet internasjonalt samarbeid	78	10.4.4	Krav til lønns- og arbeidsvilkår	94
9.3.1	EUs arbeid med klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser	78	10.5	Offentlige anskaffelser som virkemiddel for å bekjempe arbeidslivskriminalitet	94
9.3.2	Annet internasjonalt samarbeid	78	10.5.1	Oppdragsgivernes muligheter til å hindre at useriøse virksomheter blir tildelt kontrakter	95
9.4	Klima- og miljøkrav i anskaffelsesregelverket	79	10.5.2	Oppfølging og kontroll av kontraktskrav	96
			10.5.3	Oppdragsgivere som stiller strengere krav enn regelverket krever	97
			10.6	Behov for økt kompetanse og profesjonalisering	98
			10.7	Regjeringens tiltak	98

11	Flere lærlinger	100	14	Styring, ledelse og organisering	120
11.1	Innledning	100	14.1	Innledning	120
11.2	Hva innebærer plikten til å stille krav om bruk av lærlinger?	100	14.2	Behovet for bedre styring, ledelse og organisering	120
11.3	Virkninger av å stille krav om bruk av lærlinger	101	14.2.1	Behovet for effektivisering	120
11.4	Regjeringens tiltak	102	14.2.2	Behovet for bedre overordnet styring	121
			14.2.3	Behovet for bedre styring, ledelse og organisering på virksomhetsnivå	121
12	Mer sosialt ansvar	103	14.3	Hvordan få til bedre styring, ledelse og organisering av innkjøpsfunksjonen?	122
12.1	Innledning	103	14.3.1	Styring og ledelse av innkjøpsfunksjonen på ulike nivåer	122
12.2	Hva er sosialt ansvar?	103	14.3.2	Organisering av innkjøpsfunksjonen	123
12.3	Virkninger av å ta sosialt ansvar i offentlige anskaffelser	103	14.4	Anbefalte verktøy for styring av virksomhetens innkjøp	123
12.4	Ivaretagelse av sosialt ansvar innenfor en helhetlig anskaffelsespolitikk	104	14.4.1	Anskaffelsesstrategi	124
12.4.1	Egnede rutiner	104	14.4.2	Systematiske innkjøpsanalyser	124
12.4.2	Veiledning	107	14.4.3	Innkjøpsplan	124
12.5	Regjeringens tiltak	107	14.4.4	Kategoristyring av innkjøp	125
			14.5	Pågående arbeid for bedre styring, organisering og ledelse ...	125
Del III	Tiltak for økt styring, profesjonalisering og effektivisering	109	14.6	Regjeringens tiltak	126
13	Behovet for et kompetanseløft	111	15	Mer samordning av offentlige innkjøp	128
13.1	Innledning	111	15.1	Innledning	128
13.2	Gode innkjøp forutsetter god kompetanse	111	15.2	Fordeler med innkjøpssamarbeid	129
13.3	Ulike kompetansebehov hos ulike aktører i virksomheten	112	15.3	Konkurransemessige utfordringer ved innkjøpssamarbeid	129
13.4	Status og utfordringer for kompetanse om offentlige anskaffelser	114	15.4	Samarbeid om innovative innkjøp	130
13.4.1	Mangelfull kompetanse knyttet til ulike deler av anskaffelsesprosessen	114	15.5	Innkjøpssamarbeid i statlig sektor	131
13.4.2	Behov for spesialisert kompetanse for å ivareta ulike samfunns-hensyn	115	15.5.1	Statlige innkjøpssamarbeid	131
13.4.3	Behov for spesialisert kompetanse for å ivareta digital sikkerhet	115	15.5.2	Statens innkjøpssenter	131
13.4.4	Behov for økt innkjøpskompetansen hos ledere	116	15.5.3	Behov for samordning for små og mellomstore virksomheter	134
13.5	Eksisterende veilednings-, kurs- og utdanningstilbud og behovet for videreutvikling	116	15.6	Innkjøpssamarbeid i kommunal sektor	135
13.5.1	Tilbud innen utdanning og forskning – Anskaffelsesakademiet	116	15.6.1	Kommunale innkjøpssamarbeid ..	135
13.5.2	Sertifisering av kurstilbud – behov for tilrettelegging fra myndighetene	117	15.6.2	Særlige utfordringer ved kommunale innkjøp og innkjøps-samarbeid	135
13.5.3	Difis rolle som fagorgan	118	15.6.3	Samordning av kommunale innkjøp i Norden	136
13.6	Regjeringens tiltak	119	15.6.4	Utredning av samordning av fylkeskommunale og kommunale innkjøp	136
			15.7	Innkjøpsordning for skytjenester .	137
			15.8	Regjeringens tiltak	137

16	Digitalisering som virkemiddel	139	17.3.1	Åpenhet om offentlig pengebruk ..	149
16.1	Innledning	139	17.3.2	Oversikt og styring av offentlig pengebruk	150
16.2	Gevinster ved økt digitalisering av anskaffelser	139	17.3.3	Oversikt over leverandører som tildeles kontrakt	150
16.2.1	Forenklete arbeidsprosesser og effektiv ressursbruk	139	17.4	Tilgang på statistikk og styrings- informasjon på innkjøpsfeltet	150
16.2.2	Virkninger for leverandørene	142	17.4.1	Statistikklovutvalgets utredning ..	151
16.3	Organisering av digitale anskaffelser	142	17.4.2	Tilgang på statistikk og styrings- informasjon i andre land	151
16.3.1	Bruk av digitale verktøy	142	17.5	Betydningen av digitalisering for tilgang til statistikk	152
16.3.2	Eksisterende krav til digitalisering på anskaffelsesområdet	143	17.6	Utfordringene knyttet til videreutvikling av statistikk og styringsinformasjon	152
16.3.3	Digitale fellesløsninger og standardformater	143	17.7	Regjeringens tiltak	153
16.4	Status for digitalisering på anskaffelsesområdet	144	18	Håndheving og kontroll	154
16.5	Behov for økt satsing på digitalisering av anskaffelser	145	18.1	Innledning	154
16.5.1	Utfordringer knyttet til digital modenhet og mangelfull kompetanse	145	18.2	Det norske systemet for håndhevelse og kontroll av offentlige anskaffelser	154
16.5.2	Utfordringer med for få og manglende bruk av standard- formater og fellesløsninger	146	18.2.1	KOFA	155
16.5.3	Utfordringer for leverandørsiden .	146	18.2.2	Domstolene	156
16.6	Regjeringens arbeid med digitalisering av offentlige anskaffelser	146	18.2.3	EFTAs overvåkningsorgan	156
16.7	Regjeringens tiltak	147	18.2.4	Revisjoner	156
17	Bedre data, statistikk og styringsinformasjon	148	18.3	Andre nordiske land	157
17.1	Innledning	148	18.4	Vurdering av dagens system	157
17.2	Statistikk og styringsgrunnlag for offentlige anskaffelser i dag	148	18.4.1	KOFAs status og effektivitet	157
17.3	Behov for statistikk og styrings- informasjon om offentlige anskaffelser	149	18.4.2	Tilsyn med offentlige anskaffelser	158
			18.5	Regjeringens tiltak	159
			Del IV	Økonomiske og administrative konsekvenser	161
			19	Økonomiske og administrative konsekvenser	163



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Meld. St. 22

(2018–2019)

Melding til Stortinget

Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser

*Tilråding fra Nærings- og fiskeridepartementet 10. april 2019,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

Del I
Behovet for å effektivisere og profesjonalisere
offentlige anskaffelser

1 Innledning og sammendrag

Som innbyggere møter vi offentlige anskaffelser hver dag, gjennom skole og barnehage, offentlige bygg, kollektivtransport, gatebelysning og skilting. Offentlige anskaffelser handler om alt fra store anskaffelser innenfor bygge- og anleggssektoren, kjøp av barnevernstjenester og IKT, til anskaffelser av kontorrekvisita og kantinetjenester. Gode offentlige anskaffelser er avgjørende for at offentlig sektor skal kunne oppfylle sitt samfunnsoppdrag.

Offentlige anskaffelser er også et viktig virkemiddel både for å sikre at offentlige midler brukes riktig, og for å bidra til innovasjon og effektivisering i norsk næringsliv slik at det kan bli mer omsillings- og konkurransedyktig. Undersøkelser viser at kostnadene ved å gjennomføre anskaffelser er høye i Norge, både på oppdragsgiver- og leverandørsiden, og at det er betydelige muligheter for besparelser. Samtidig skal offentlige anskaffelser også bidra til å løse andre viktige samfunnsoppgaver som klimautfordringen og bekjempe arbeidslivskriminalitet.

Å gjennomføre gode anskaffelser som oppfyller alle disse forventningene, er krevende. Hovedmålet med meldingen er å utvikle en mer helhetlig, effektiv anskaffelsespolitikk for å sette det offentlige i stand til å oppnå regjeringens ambisiøse mål på feltet. Det offentlige bruker over 500 milliarder hvert år på innkjøp. Dette er fellesskapets midler som oppdragsgiverne skal utnytte på best mulig måte. Dette krever en profesjonalisering av innkjøpene, gjennom blant annet økt satsing på kompetanse, bedre styring, ledelse, organisering og mer samordning.

1.1 Sammendrag

Et nytt og forenklet anskaffelsesregelverk trådte i kraft 1. januar 2017. Regelverket setter viktige krav til, og rammer for, hvordan konkurranser om offentlige kontrakter skal gjennomføres. Men et godt regelverk kan ikke alene sikre gode, effektive offentlige anskaffelser. Til det trengs det gode og profesjonelle oppdragsgivere. Det er også viktig at regelverket, og andre føringer, ikke er for

detaljerte, men gir rom for å utøve et godt innkjøpsfaglig skjønn. På denne måten gis offentlige virksomheter mulighet til å foreta riktige prioriteringer, slik at virksomhetens behov for kvalitative gode ytelser til riktig pris blir oppnådd, samtidig som de opptrer miljøvennlig og etisk forsvarlig. Denne meldingen handler ikke om regelverket og dets innhold, men om hvordan anskaffelsene kan utføres mest mulig effektivt innenfor det regelverket vi har.

Konkurranse som virkemiddel

I anskaffelsesregelverket er bruk av konkurranse det grunnleggende virkemiddelet for å nå målet om effektiv ressursbruk, og denne meldingen beskriver hvordan velfungerende konkurranse bidrar til gode leveranser til lavest mulig pris. Effektiv ressursbruk handler også om at konkurransene må gjennomføres på en måte som ikke gir høyere transaksjonskostnader for oppdragsgivere og leverandører enn nødvendig. Tilgang til offentlige kontrakter er også viktig for at flere virksomheter skal kunne skape verdier og arbeidsplasser i Norge og for å sikre et mangfold av leverandører. Blant annet bidrar ideelle organisasjoner med en egen kvalitet og karakter innenfor helse- og sosialsektoren.

Noe av det viktigste oppdragsgiverne kan gjøre, er derfor å legge til rette for god konkurranse i sine anskaffelser. Da må de være bevisste på at valg de gjør, potensielt kan virke konkurransebegrensende. Dette gjelder for eksempel dersom man stiller for strenge krav til deltakelse, utlyser svært store og sammensatte oppdrag i stedet for å dele opp kontrakten eller utformer ubalanserte kontrakter.

Regjeringen vil legge til rette for at alle leverandører som ønsker det, skal kunne delta i konkurranser om offentlige kontrakter. Et viktig tiltak er å utforme felles «kjøreregler», utarbeidet av leverandører og oppdragsgivere i samarbeid, som skal bidra til økt bevisstgjøring og bedre offentlige anskaffelser for begge parter.

Regjeringen vil utrede de markedsmessige konsekvensene av store kontrakter i utvalgte markeder. Regjeringen vil også gjennomføre en evalu-

ering av nivået på nasjonal terskelverdi, det vil si den verdimeslige grensen for når konkurranser om offentlige kontrakter må kunngjøres nasjonalt. Et riktig nivå på nasjonal terskelverdi er viktig for å sikre gevinstene ved konkurranse, uten at transaksjonskostnadene blir u hensiktsmessig høye.

Korrupsjon

Korrupsjon er et svært skadelig samfunnsfenomen med potensielt store negative konsekvenser. Korrupsjon reduserer tilliten til det offentlige og kan, i ytterste konsekvens, undergrave viktige hensyn som seriositet i arbeidslivet og krav til helse, miljø og sikkerhet. Anskaffelsesregelverket skal bidra til å sikre det offentliges tillit utad, og forhindre korrupsjon og kameraderi.

Anskaffelsesområdet er et av de viktigste risikoområdene for korrupsjon. Åpenhet er et grunnleggende virkemiddel for å få bukt med korrupsjon og korrupsjonsliknende tilstander. Regjeringen vil bidra til å redusere korrupsjonsrisikoen gjennom økt åpenhet om offentlige anskaffelser, og gjennom veiledning til oppdragsgiverne.

Innovasjon

Innbyggernes behov og utfordringer er i stadig utvikling, og dette påvirker det offentliges oppgaver. Gode innovative løsninger kan bidra til å møte utfordringene vi står overfor, som klimaendringer, demografiske endringer og endringer som følge av den teknologiske utviklingen. Innovasjon i offentlige anskaffelser er derfor særlig aktuelt for å bidra til omstilling og jobb- og verdiskaping innen klima og miljø, helse/aldring og digitalisering.

Innovasjon i offentlige anskaffelser kan skje på flere måter. Blant annet kan det være nyttig å skille mellom begrepene «innovasjonsvennlige anskaffelser» og «anskaffelser av innovasjon». Anskaffelser av innovasjon er anskaffelser hvor oppdragsgiverne aktivt søker et produkt eller tjeneste som ikke er tilgjengelig i markedet. Innovasjonsvennlige anskaffelser er anskaffelser som legger til rette for innovative løsninger. Det kan innebære å beskrive behovet, heller enn detaljerte løsninger, eller det kan være å gjennomføre markedsdialog for å avdekke hvilke løsninger markedet kan levere. Økt bruk av innovasjonsvennlige anskaffelser kan bidra til større spredning av nyutviklede løsninger.

Regjeringen vil videreføre tilskuddet til Leverandørutviklingsprogrammet. Regjeringen vil også foreta en gjennomgang av det næringsret-

tede virkemiddelapparatet på innovasjonsfeltet. Samtidig vil regjeringen utrede samordning av fylkeskommunale og kommunale innkjøp, inkludert hvordan dette kan bidra til økt spredning av innovative løsninger.

Offentlige innkjøp kan på flere måter åpne for nye løsninger og bidra til nytenking og utvikling i leverandørmarkedet. Det er viktig at oppdragsgiverne får tilstrekkelig veiledning, slik at de kan bygge nødvendig kompetanse på å gjennomføre innovative anskaffelser, at innovative løsninger får tilstrekkelig spredning og skalering, og at virkemiddelapparatet bidrar med risikoreduserende tilskuddsordninger.

Klima og miljø, arbeidslivskriminalitet, læreplasser, sosialt ansvar og andre samfunnshensyn

Dagens regulering av samfunnshensyn i anskaffelsesregelverket er et resultat av avveininger mellom de ulike samfunnsmålene på den ene siden og forenklinger av regelverk og kostnadseffektivitet på den andre siden. Det er viktig at oppdragsgiverne tar samfunnshensyn i sine anskaffelser på en god måte, som sørger for at de ulike samfunnsmålene blir nådd, uten at anskaffelsene blir uforholdsmessig kompliserte og kostbare for leverandører og oppdragsgivere. For at oppdragsgiverne skal kunne ta samfunnshensyn på en god måte i praksis, kreves en profesjonalisering av innkjøpsfunksjonen.

Det er bred enighet om at klimautfordringene er blant de største utfordringene vi står overfor i vår tid. Norge har ambisiøse klimamål som er forankret blant annet gjennom klimaforliket og i klimaloven. I regjeringens klimastrategi presenteres også en overordnet strategi for hvordan klimamålene for 2030 kan nås.

Anskaffelsesregelverket stiller krav til ivaretagelse av klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser. Det finnes gode, og mindre gode, måter oppdragsgiverne kan følge opp disse forpliktelsene på. Effektiv ressursbruk forutsetter at gevinsten av å sette krav til klima og miljø er større enn de økte kostnadene det innebærer. For at offentlige anskaffelser skal bli et effektivt miljøpolitisk virkemiddel, er det viktig at oppdragsgiverne har overordnede planer og strategier for å ta klima- og miljøhensyn i sine anskaffelser, og at innkjøperne har kompetanse til å stille gode krav og vurdere klima- og miljøeffekten i de ulike tilbudene.

Regjeringen vil utarbeide en handlingsplan som skal bidra til å øke andelen klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon. I handlingsplanen vil blant annet styrket vei-

ledning og kompetanseutvikling gjennom Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) være et sentralt tema.

Offentlig sektor er en betydelig markedsaktør og har også et særlig ansvar for å sørge for ryddige og seriøse forhold i norsk arbeidsliv, og bidra til å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Investeringene og innkjøpene som gjøres i offentlig sektor kan utgjøre et attraktivt marked, også for kriminelle aktører. Oppdragsgiverne må derfor ha et bevisst og aktivt forhold til hvordan de kan motvirke arbeidslivskriminalitet i sine innkjøp. Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet omtaler blant annet offentlige anskaffelser som ett av flere virkemidler for å bekjempe arbeidslivskriminalitet.

Det er utarbeidet omfattende veiledning til hvordan oppdragsgiverne kan stille og følge opp krav til lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser, men det er behov for at veilederen blir gjort bedre kjent og brukt. Det er også behov for å styrke samarbeidet mellom oppdragsgiverne og kontroll- og tilsynsmyndighetene i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet.

En plikt for oppdragsgiverne til å stille krav om bruk av lærlinger er introdusert i anskaffelsesregelverket. Dette kravet kan bidra til å oppnå målet om flere læreplaner for elever i yrkesfaglige utdanninger, og kan bidra til å løfte frem seriøse leverandører. Regjeringen mener det er viktig å følge med på hvilken virkning kravet til lærlinger får for antall læreplaner og for å få ned arbeidslivskriminaliteten. Regjeringen vil derfor foreta en evaluering av plikten til å stille krav om bruk av lærlinger.

Manglende ivaretagelse av grunnleggende menneskerettigheter i arbeidsforhold er en betydelig utfordring i mange land. Like konkurransevilkår er en viktig forutsetning for god konkurransepolitikk. Leverandører til det offentlige må følge grunnleggende internasjonale spilleregler ved produksjonen av varene. Det er derfor innført et lovkrav i anskaffelsesloven, som slår fast at oppdragsgiverne skal ha egnede rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter i sine anskaffelser. Å stille de riktige kravene, i de riktige anskaffelsene, er nøkkelen for å ivareta grunnleggende menneskerettigheter på en hensiktsmessig måte. Regjeringen vil bidra til å øke kunnskapsnivået gjennom veiledning og informasjonsspredning.

Kompetanse

Målet om gode og effektive offentlige anskaffelser nås ikke uten at oppdragsgiverne har kapasitet og kompetanse til å gjennomføre dette. I Norge er offentlige anskaffelser desentralisert organisert med ca. 3 000 oppdragsgivere. Offentlig sektor er altså ikke en samlet, enhetlig gruppe, men består av flere tusen oppdragsgivere med svært varierende forutsetninger for å gjøre gode innkjøp. Enkelte oppdragsgivere har store, profesjonelle innkjøpsfunksjoner. Andre igjen har kanskje kun én som jobber deltid med innkjøp, og har begrenset med ressurser og kompetanse om offentlige anskaffelser. For at vi skal lykkes med omstilling gjennom offentlige anskaffelser, må det bygges mer profesjonelle og robuste innkjøpsfunksjoner med solid kompetanse og nok ressurser til å løse disse oppgavene på en god måte.

For at offentlig sektor skal nå målene om effektivisering, mer klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser, bekjempe arbeidslivskriminalitet osv., trengs det et kompetanseløft. Offentlige innkjøp er et krevende fag som forutsetter god kompetanse på en lang rekke temaer, både blant innkjøperne og deres ledere. Det er allerede bygget opp et omfattende tilbud av veiledning, maler og verktøy gjennom Difi. Kompetansetilbudet for innkjøpere, inkludert veiledning, maler og eksempeldokumenter vil bli videreutviklet. I tillegg vil en sertifiseringsordning innen offentlige anskaffelser bli styrket. Regjeringen vil også utvikle et bedre kompetansetilbud for ledere i offentlige virksomheter.

Organisering, styring og ledelse

For at offentlige anskaffelser skal kunne bidra til at virksomhetene når sine overordnede mål, må virksomhetene jobbe systematisk med hele innkjøpsporteføljen. Dette krever klare interne, overordnede føringer og et innkjøpsmiljø som er rustet til å gjennomføre oppgavene. Når vi vet at det er et stort potensial for å hente ut store effektiviseringsgevinster av offentlige anskaffelser, må det også gjøres en innsats for å hente ut disse gevinstene. Det krever at anskaffelsene gis tilstrekkelig prioritet av ledelsen i virksomhetene. Det er derfor nødvendig å se nærmere på hvordan innkjøpsfunksjonen er styrt og organisert internt i den enkelte virksomheten.

Regjeringen vil initiere sektorgjennomganger av styringen, ledelsen og organiseringen av statlige innkjøp med sikte på effektivisering og profesjonalisering av anskaffelsene. Potensialet for for-

bedringer er minst like stort i kommunal som i statlig sektor, og det kan være behov for lignende gjennomganger i kommunesektoren.

Innkjøpssamarbeid

En del mindre oppdragsgivere har ikke nok interne ressurser til å etablere et tilstrekkelig robust innkjøpsmiljø, og det er derfor behov for å samle ressursene. Det kan gjøres gjennom større grad av innkjøpssamarbeid mellom oppdragsgiverne. Behovet for mer samarbeid og samordning er særlig stort i kommunal sektor. Regjeringen vil derfor, i samarbeid med kommunene og fylkeskommunene, utrede samordning av fylkeskommunale og kommunale innkjøp. Når det gjelder statlige innkjøp, vil regjeringen vurdere videreføring og styrking av Statens innkjøps-senter. En vurdering av potensialet for gevinster ved økt samarbeid og samordning vil også inngå som del av en sektorvis gjennomgang som er beskrevet over.

Statistikk

Bedre statistikk og tallgrunnlag er avgjørende for å oppnå effektivisering av offentlige innkjøp. I dag vet vi for lite om hva som kjøpes inn av hvem, og virksomhetene trenger et bedre tallgrunnlag for å kunne styre sine innkjøp på en god måte. Vi trenger også mer data for å få et godt beslutningsgrunnlag for politikkkutforming. Regjeringen vil utrede hvordan innhenting, lagring, tilgang og bruk av data på anskaffelsesområdet kan forbedres både på kort og lang sikt.

Digitalisering av anskaffelsesprosessen

Offentlige virksomheter bør som utgangspunkt ikke pålegges nye rapporteringsplikter. Den informasjonen som trengs, bør kunne hentes ut digitalt. Dette forutsetter at oppdragsgiverne benytter elektroniske verktøy ved gjennomføringen av sine anskaffelser. Digitalisering vil også gi en rekke andre gevinster, ved at den interne styringen av anskaffelsene styrkes og ressursbruken for både oppdragsgiverne og leverandørene reduseres på sikt. I dag stiller regelverket krav om at enkelte delprosesser i gjennomføringen av anskaffelser skal foregå elektronisk, men for å hente ut det fulle potensialet ved digitaliseringen, bør hele anskaffelsesprosessen bli digital.

Regjeringen vil at alle offentlige virksomheter innen utgangen 2024 skal bruke digitale verktøy i hele anskaffelsesprosessen og at det skal være sømløs informasjonsflyt mellom ulike digitale løs-

ninger. Dette innebærer også å kontinuerlig vurdere om det skal stilles flere krav til bruk av digitale verktøy.

Håndheving og kontroll

Det er behov for effektiv håndhevelse for å kontrollere at anskaffelsesregelverket etterleves av oppdragsgiverne. Det er også en viktig rettssikkerhetsgaranti for leverandørene. Samtidig er det en stor frykt blant mange oppdragsgivere for å gjøre feil etter regelverket. Det gjør at ressursene brukes på regeletterlevelse, og at målet om gode innkjøp kommer i bakgrunnen. Regjeringen mener at håndhevelsen på anskaffelsesfeltet er effektiv i dag, og at det derfor ikke er behov for å etablere nye tilsynsorganer. Regjeringen vil likevel styrke rollen til Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) ved at nemnda i større grad følger opp oppdragsgivernes etterlevelse av nemndas avgjørelser.

1.2 Om utarbeidelsen av meldingen

1.2.1 Innspill til meldingen

I arbeidet med meldingen har regjeringen lagt vekt på å ha dialog med offentlige virksomheter, næringslivet og ulike interesseorganisasjoner. Det har vært innhentet innspill fra forskjellige miljøer med ulikt ståsted, for å gi et godt beslutningsgrunnlag. Nærings- og fiskeridepartementet har bedt om skriftlige innspill og gjennomført både større og mindre innspillsmøter, der ulike aktører har blitt hørt. Temaene som er omtalt i denne meldingen er i stor grad basert på innspill og tilbakemeldinger fra de ulike aktørene.

Regjeringens arbeid med en stortingsmelding om offentlige anskaffelser er blitt svært godt motatt. Mange fremhever at det er et stort behov for effektivisering og profesjonalisering av offentlige anskaffelser, for å sikre at intensjonene bak det nye anskaffelsesregelverket blir realisert, gjennom en god anskaffelsespraksis. Særlig er betydningen av økt profesjonalisering og kompetanse et gjennomgangstema i nesten alle innspillene.

1.2.2 Faktagrunnlag og analyser fra eksterne fagmiljøer

Regjeringen har vært opptatt av at meldingen skal bygge på et solid faktagrunnlag og på gode faglige analyser. Det finnes en rekke undersøkelser som belyser hvor utfordringene knyttet til offentlig anskaffelsespraksis ligger. Disse undersøkelsene

har vært brukt aktivt når regjeringen gjennom denne meldingen foreslår tiltak for å bidra til mer effektive og profesjonelle offentlige innkjøp.

Det har vært en utvikling de siste årene der offentlige anskaffelser, i tillegg til å dekke virksomhetens formål til lavest mulig kostnad, også benyttes til å ivareta en rekke andre samfunns-hensyn. Dette omfatter blant annet lavere miljøpå-virkning og klimagassutslipp, redusert arbeids-livskriminalitet, sosial dumping og skattesvik, flere lære-plasser og å hindre menneskerettighets-brudd og farlige produksjonsforhold. Ved utviklin-gen av en helhetlig, effektiv offentlig anskaffel-sespolitikk, har regjeringen også måttet ta stilling til hvordan disse hensynene skal ivaretas innenfor denne rammen.

Det finnes i dag lite forskning eller andre rap-porter og analyser som belyser virkninger av å trekke disse hensynene inn i offentlige anskaffel-ser. Regjeringen har derfor innhentet en samfunns-økonomisk analyse av nytte- og kostnadsvirknin-gene av nye samfunnshensyn og vurdering av hvordan disse best kan ivaretas gjennom offent-lige anskaffelser. Oslo Economics og Inventura har gjennomført en slik undersøkelse på vegne av Nærings- og fiskeridepartementet.¹ Utredningen tyder på at det å ta ulike samfunnshensyn i offent-lige anskaffelser, som regel fører til økt måloppnå-else innenfor de ulike områdene, men at det stort sett er et lite kostnadseffektivt virkemiddel. For eksempel konkluderer de med at klima- og miljøkrav normalt vil bidra til redusert miljøbelast-ning og klimagassutslipp i samfunnet som helhet, men at tiltakskostnadene kan være høye. Effek-tene forutsetter også at oppdragsgiverne har kom-petanse til å stille gode krav til samfunnshensyn og vurdere hvilket tilbud som oppfyller disse best. Det er det mange som ikke har i dag. Rapporten understreker derfor at det er behov for økt veiled-ning og tilrettelegging, klare anskaffelsesstrateg-ier som beskriver prioriteringen av ulike sam-funns-hensyn, og erfarne innkjøpsledere som evner å balansere ulike hensyn på en forholds-messig måte i den enkelte anskaffelse.

1.2.3 Erfaringer fra EU og andre land

I Europa har det gjennomgående vært økono-miske nedgangstider etter finanskrisen i 2008 og behovet for å bruke offentlige midler mer effek-tivt har bidratt til omstillings- og reformprogram-

mer, både i EU og andre land som Norge kan sam-menligne seg med. Selv om erfaringer og tiltak som er gjennomført i andre land ikke nødvendig-vis er direkte overførbare til norske forhold, blant annet på grunn av ulik organisering av offentlig sektor, har departementet hentet inspirasjon fra flere av disse erfaringene i forbindelse med mel-dingsarbeidet. I det følgende gis en kort, overord-net oversikt over de viktigste arbeidene og erfa-ringene fra EU og andre land. I de enkelte kapit-lene i meldingen omtales dette også nærmere der det er relevant.

1.2.3.1 Initiativer i EU

EUs tiårsstrategi for det indre marked ble vedtatt i 2010. Gjennom strategien ønsker EU å bidra til å skape kunnskapsbasert, bærekraftig og inklude-rende vekst, og den skal gjøre Europa bedre rus-tet til å møte den økende konkurransen på det glo-bale markedet. Hovedmålet er å få flere europeere ut i jobb, øke innsatsen innen forskning og innova-sjon, redusere klimautslipp, heve utdanningsni-vået og styrke sosial inkludering.

Det fremgår av strategien at offentlige anskaf-felser skal bidra til økt innovasjon i næringslivet, støtte skiftet mot en mer energieffektiv og lavkar-bon økonomi og bedre forholdene for næringsli-vet, og særlig små og mellomstore bedrifter. Det fremgår også at offentlige anskaffelser må sikre mest mulig effektiv ressursbruk, og at leverandø-rer fra hele EU må sikres tilgang til offentlige kon-trakter. På bakgrunn av anstrengt økonomi i en rekke EU-land, må anskaffelsesprosedyrene bli mer effektive.

I 2015 la EU-kommisjonen frem en ny strategi for videreutvikling av det indre marked. Strate-gien består av tre hovedsatsinger. For det første å skape muligheter for forbrukere og næringsliv. For det andre å inspirere og legge til rette for modernisering og innovasjon, og for det tredje å sikre etterlevelse av regelverket. På anskaffelses-området inneholder strategien tiltak som utfyller regelverksreformen, for å sikre effektivitet, gjen-nomsiktighet og integritet uten at dette krever store regelverksendringer.

EU-kommisjonen viser til at effektive offentlige anskaffelser forutsetter god praksis nasjonalt. Utfordringene er knyttet til mangelfull kompetanse og profesjonalitet hos oppdragsgiverne for å sikre anskaffelser som gir best mulig verdi for pengene. Det er behov for tiltak for å sikre beslutningstager-nes integritet, koordinere anskaffelser mellom inn-kjøpere for å oppnå stordriftsfordeler, bedre opp-følgning av anskaffelseskontrakter, rask og effektiv

¹ Oslo Economics og Inventura. Utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet. (2018). *Virkninger av nye samfunns-hensyn i offentlige anskaffelser*.

håndtering av klager og styrke evnen til å reagere på ulovlig samarbeid mellom leverandører.

En sentral problemstilling er mangelen på relevante og gode data. Den økende digitaliseringen i forvaltningen, herunder overgangen til elektronisk kommunikasjon i det nye regelverket, gir muligheter for bedre tilgang til data.

Når det gjelder håndheving, påpeker EU-kommisjonen at det er store forskjeller mellom medlemsstatene med hensyn til hvor effektive håndhevingssystemene er, særlig når det gjelder klageprosessenes varighet og kostnader forbundet med dem. For å fremme utveksling av informasjon om håndheving av anskaffelsesreglene og hvordan de nasjonale håndhevingssystemene fungerer, har EU-kommisjonen opprettet et nettverk for førsteinstans klageorganer fra medlemslandene.

Høsten 2017 la EU-kommisjonen frem en pakke med tiltak for å oppnå mer effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser. Det første tiltaket er en overordnet strategi med rammer og prioriteringer for EUs arbeid for å bedre gjennomføringen av offentlige anskaffelser i praksis.² Medlemslandene anbefales å utvikle en strategisk tilnærming slik at offentlige anskaffelser kan bidra til å nå politiske mål som blant annet økonomisk vekst og konkurransevne, bærekraft, solidaritet og sikkerhet. Kompetansen til offentlige innkjøpere må økes, tilgangen til markedene for små og mellomstore bedrifter styrkes og tilgangen til kvalitativt gode data om anskaffelser må bedres, blant annet for å styrke arbeidet mot korrupsjon og konkurransekriminalitet. Arbeidet med ytterligere digitalisering av anskaffelsesprosessen må fortsatt gis høy prioritet. Betydningen av innkjøpsamarbeid fremheves også.

Videre har EU-kommisjonen fremmet en mer konkret anbefaling for hvordan medlemslandene kan utvikle tiltak for å øke profesjonaliteten hos offentlige innkjøpere, blant annet ved å styrke kompetansen.³ Langsiktig strategi for profesjonalisering av offentlige anskaffelser, etablering av et rammeverk som definerer kompetanse og ferdigheter for de som jobber med anskaffelser og utvikling av opplæringsprogrammer er noen av tiltakene.

² EU-kommisjonen. (2017). *Making Public Procurement work in and for Europe*.

³ EU-kommisjonen. (2017). *Professionalisation of public procurement - Building an architecture for the professionalisation of public procurement*.

1.2.3.2 Erfaringer fra andre land

Mange europeiske land har igangsatt både reformer og enkelttiltak som skal bidra til effektivisering og profesjonalisering av offentlige anskaffelser.

Sverige

Sverige la frem en nasjonal innkjøpsstrategi i 2016. Strategien peker på behovet for å oppnå kostnadsbesparelser, betydningen av ledelsesforankring og viktigheten av utdanning av medarbeidere som arbeider med innkjøp. Det ses også på hvordan innkjøp kan være et verktøy for å oppnå ulike samfunns mål.⁴

Danmark

Danmark har i lengre tid arbeidet med å sentralisere statlige og kommunale anskaffelser, blant annet gjennom Statens og Kommunernes Indkøbs Service (SKI) som ble grunnlagt i 1994, og Statens Indkøbsprogram. Erfaringene fra disse, og andre innkjøpsfellesskap, viser at det gjennom samarbeid er mulig å øke konkurransen om offentlige kontrakter og sikre bedre priser. Erfaringene fra Danmark viser også at etableringer av innkjøpsfellesskap har medført en reduksjon av de administrative kostnadene knyttet til gjennomføringen av anskaffelser.

I 2017 fremla den danske regjeringen publikasjonen «Et klogere indkøb, mere velferd».⁵ I dokumentet understreker regjeringen at offentlige anskaffelser er en viktig brikke i fornyelsen av offentlig sektor. Blant hovedinitiativene i dokumentet er felles mål for offentlige innkjøp og styrking av fellesavtaler, flere tverrgående innkjøp mellom kommuner og regioner, og mer bruk av digitale verktøy.

Nederland

Nederland har erfaringer med omlegging fra en desentralisert til sentral organisering av innkjøp. I 2008 gikk de bort fra desentraliserte organiserte innkjøp, med 350 statlige enheter som gjennomførte egne innkjøp, til én sentralt styrt innkjøpsorganisasjon. Bakgrunnen for innkjøpsreformen var budsjettunderskudd som resultat av finanskrisen.

⁴ Finansdepartementet. (2016). *Nationella upphandlingsstrategin*.

⁵ Finansministeriet. (2017). *Et klogere indkøb, mere velferd*.

Hovedtiltakene i Nederland består av sentralisering, spesialisering og kategoristyring.

Storbritannia og New Zealand

Storbritannia og New Zealand har gjennomført større reformprogrammer for å effektivisere offentlige anskaffelser. Programmene har blitt gjennomført som følge av økonomiske nedgangstider hvor økonomiene har vært preget av underskudd, samtidig som kravet til offentlige tjenester har økt. Effekten av programmene viser store besparelser.

Evalueringsprogrammene viser noen felles suksesskriterier:

- Programmene har hatt mål om reelle kostnadsbesparelser og har vært understøttet av felles metodikk for å måle besparelsene.
- Programmene har vært sterkt forankret og styrt fra de øverste myndighetene.
- Det har vært prioritert å forbedre og videreutvikle statistikkgrunnlaget.
- Profesjonalisering av innkjøpere har vært viktig.
- Det har vært satset på økt samordning av anskaffelser, gjennom blant annet nasjonale rammeavtaler og sentrale innkjøpsenheter.
- Det har vært satset på standardisering og forbedring av anskaffelsesprosessene, blant annet ved hjelp av digitale verktøy.
- Det har vært gjennomført tiltak for å støtte leverandørmarkedet, særlig små og mellomstore bedrifter.

1.3 Om innholdet i meldingen

Denne meldingen er delt i tre deler. Del I beskriver behovet for effektivisering og profesjonalisering av offentlige anskaffelser. Kapittel 2 inneholder en redegjørelse for begrepene effektiv ressursbruk og effektivisering. Ulike virkemidler for å oppnå dette omtales, herunder behovet for profesjonalisering. I kapittel 3 beskrives hvordan innkjøps-Norge ser ut, herunder en stor variasjon av ulike typer offentlige oppdragsgivere og leverandører til offentlig sektor. Kapittel 4 handler om anskaffelsesprosessen og hvordan en god prosess kan gjennomføres.

Del II omhandler regjeringens mål for offentlige anskaffelser. Kapittel 5 beskriver hvordan oppdragsgiverne kan legge til rette for god konkur-

Boks 1.1 Effektiviseringsreformen i Storbritannia

I Storbritannia ble det i 2010 satt som mål å promotere vekst i privat sektor og redusere underskuddet i offentlig sektor gjennom offentlige anskaffelser. På et par år oppnådde de besparelser på 900 millioner pund. Det ble oppnådd gjennom å samordne anskaffelser og utnytte statens kjøpekraft, gjøre forhandlinger med sentrale leverandører, og redusere beløp til enkelte anskaffelser. Det ble også jobbet med å unngå unødvendig bruk av penger på bygg, anlegg og IKT.

ranse i sine anskaffelser. I kapittel 6 understrekes behovet for en åpen forvaltning uten korrupsjon. En redegjørelse for hvordan innovative anskaffelser kan bidra til bedre behovsdekning er inntatt i kapittel 7. Kapittel 8 drøfter hvordan ulike samfunnshensyn best kan ivaretas innenfor rammen av en effektiv, helhetlig anskaffelsespolitikk. Dette blir nærmere utdypet for klima- og miljøhensyn i kapittel 9, arbeidslivskriminalitet i kapittel 10, læreplasser i kapittel 11 og sosialt ansvar i kapittel 12.

Del III beskriver hvordan de politiske målene som er beskrevet i del I og II, kan nås gjennom tiltak for bedre styring, profesjonalisering og effektivisering av offentlige anskaffelser. Behovet for et kompetanseløft gjennom utdanning og forskning, kurssertifisering og veiledning omtales i kapittel 13. Kapittel 14 beskriver hvordan bedre styring, ledelse og organisering av anskaffelsene er en nødvendig forutsetning for å profesjonalisere innkjøpsfunksjonen. Det fremgår av kapittel 15 at økt samarbeid og samordning mellom oppdragsgivere kan være svært effektivt virkemiddel for å oppnå mer robuste og profesjonelle innkjøpsmiljøer. Kapittel 16 omhandler digitalisering som virkemiddel for å oppnå bedre og mer effektive innkjøp. Betydningen av bedre statistikk og styringsgrunnlag er temaet i kapittel 17. Kapittel 18 inneholder en drøftelse av hva som er et riktig nivå på håndhevelse og kontroll av anskaffelsesprosessene, for å nå regjeringens mål om mer effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser.

I kapittel 19 omtales meldingens økonomiske og administrative konsekvenser.

1.4 Tiltak i meldingen

Regjeringen varsler en rekke tiltak i meldingen. Tiltakene, og bakgrunnen for dem, blir nærmere gjennomgått i de ulike kapitlene.

Regjeringen vil:

- Vurdere arbeidsdelingen mellom privat og offentlig sektor, og statlige virksomheters bruk av markedet på ulike områder, herunder se nærmere på hva som gjøres internt og hva som overlates til markedet innen IKT i offentlig sektor.
- Evaluere hevingen av nasjonal terskelverdi i anskaffelsesregelverket.
- Foreta en todelt utredning av de markedsmessige konsekvensene av store offentlige anskaffelser og oppdragsgivernes etterlevelse av «del opp eller begrunn-prinsipp», for utvalgte områder der vi vet at det er utfordringer med store kontrakter.
- I samarbeid med næringslivet og oppdragsgivere utarbeide felles kjøreregler for offentlige anskaffelser.
- Videreutvikle og styrke veiledningen om anti-korrupsjon og åpenhet i forvaltningen.
- Videreføre Leverandørutviklingsprogrammet. I forbindelse med Nærings- og fiskeridepartementets næringsrettede virkemiddelgjennomgang vil innretningen på programmet bli vurdert.
- Fortsette satsingen på risikoavlastning gjennom ordningen med Innovasjonskontrakter.
- Styrke Difis rolle innen veiledning og oppbygging av kompetanse på innovative anskaffelser.
- Se på muligheten for å utvikle verktøy for å identifisere effekter og kostnader av å stille miljøkrav i offentlige anskaffelser.
- Utarbeide en handlingsplan for å øke andelen klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon.
- Etablere eBevis på anskaffelsesområdet og videreutvikle tjenesten slik at det gis tilgang til flere datakilder og for flere brukergrupper
- Styrke samarbeidet mellom oppdragsgiverne og kontroll- og tilsynsmyndighetene i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet
- Bidra til økt etterlevelse av regelverket ved å videreføre arbeidet med, og sørge for spredning av, veilederen til forskrift om lønns- og arbeidsvilkår
- Evaluere fellesføringen til alle statlige virksomheter om arbeidslivskriminalitet, og med bakgrunn i denne vurdere behovet for ytterligere tiltak
- Utarbeide overordnet veiledning til oppdragsgivere som ønsker å ta i bruk strengere krav mot useriøsitet og arbeidslivskriminalitet enn det anskaffelsesregelverket krever.
- Foreta en evaluering av plikten til å stille krav om bruk av lærlinger.
- Utarbeide en klar og brukervennlig presentasjon av statistikken over når det foreligger særlig behov for læreplasser i en bransje.
- Integre ivaretagelsen av sosialt ansvar i veiledning om anskaffelser hvor det er høy risiko for brudd på grunnleggende menneskerettigheter.
- Bidra til bevisstgjøring om sosialt ansvar i relevante nettverk for innkjøpere.
- Videreutvikle kompetansetilbudet for innkjøpere, inkludert veiledning, maler og eksempeldokumenter, særlig rettet mot planleggingen og oppfølgingen av anskaffelsene.
- Utvikle flere fagplaner som et grunnlag for å videreutvikle og styrke en sertifiseringsordning innen offentlige anskaffelser.
- Utvikle et bedre kompetansetilbud om offentlige anskaffelser for ledere av offentlige virksomheter.
- Vurdere nærmere behovet for kriterier for når og hvordan det bør stilles krav til digital sikkerhet i offentlige anskaffelser.
- Utrede behovet for sektorvise tiltak for bedre styring, ledelse og organisering av statlige innkjøp.
- Vurdere om Statens innkjøpssenter skal videreføres som en permanent ordning og om senterets kapasitet og kompetanse skal styrkes.
- Vurdere rollen og oppgavene til Statens innkjøpssenter, og organiseringen og finansieringen av senteret.
- I samarbeid med fylkeskommunene og kommunene utrede samordning av fylkeskommunale og kommunale innkjøp.
- Starte arbeidet med å etablere en innkjøpsordning for skytjenester rettet mot offentlig sektor.
- Tilrettelegge for økt innkjøpssamarbeid gjennom utvikling av veiledning og beste praksis.
- Ha som mål at alle offentlige virksomheter innen utgangen av 2024 skal bruke digitale verktøy i hele anskaffelsesprosessen og at det skal være sømløs informasjonsflyt mellom ulike digitale løsninger.
- Vurdere om det skal stilles krav til bruk av digitale verktøy i flere delprosesser ved offentlige anskaffelser.

- Se på muligheten for å få bedre tilgang til offentlig tilgjengelig regnskapsinformasjon om statlige innkjøp.
- Sørge for bedre uthenting og tilgjengeliggjøring av data fra Doffin som grunnlag for utarbeidelse av statistikk om offentlige innkjøp.
- Utrede nærmere hvordan innhenting, lagring, tilgang og bruk av data på anskaffelsesområdet kan forbedres både på kort og lang sikt
- Styrke rollen til KOFA ved at nemnda i større grad følger opp oppdragsgivernes etterlevelse av nemndas avgjørelser.

2 Effektivisering og profesjonalisering

2.1 Innledning

Norge er godt rustet til å møte fremtiden, men norsk økonomi står også overfor store utfordringer. Offentlige utgifter vil øke blant annet som følge av at vi blir flere eldre, og at vi lever lengre. Over tid vil etterspørselen etter varer og tjenester fra oljevirksohmheten avta. Norge trenger flere ben å stå på i årene som kommer. Vi må ha velfungerende markeder, og det må legges til rette for vekst og arbeidsplasser i konkurranseutsatt sektor. God omstillingsevne vil bidra til at norske virksomheter står godt rustet til å møte internasjonal konkurranse. Vi må trygge velferdsordningene gjennom å få flere i arbeid og ta i bruk nye og bedre løsninger i offentlig sektor. Klimaendringene stiller oss overfor store utfordringer de neste tiårene, og Norge har forpliktet seg til store reduksjoner i sine utslipp. Det er derfor behov for en omstilling av norsk økonomi.¹

Norge har gode offentlige velferdsordninger og en velfungerende forvaltning, men vi må hele tiden spørre oss selv om vi løser oppgavene godt nok. Gårsdagens løsninger vil ikke være tilstrekkelige for dagens og morgendagens utfordringer. Vi må tenke smartere og være mer nyskapende.

For å sikre et bærekraftig velferdssamfunn blir det stadig viktigere å gjennomgå og tilstrebe bedre bruk av skattebetalernes penger. Effektivisering og produktivetsforbedring står sentralt i regjeringens arbeid med å utvikle forvaltningen. Produktivitetskommissjonens to rapporter og OECDs landrapport for Norge peker på behovet for sterkere innsats for å forbedre produktiviteten i offentlig sektor.^{2 3} Produktivitetskommissjonens beregninger viser at økt produktivetsvekst er nødvendig. Hvis vi ikke oppnår dette, kan vi få stagnerende levestandard, store offentlige underskudd eller et urimelig høyt skattenivå. Det er derfor viktig at de offentlige virksomhetene priorite-

rer å arbeide systematisk med å utnytte tildelte ressurser bedre og øke produktiviteten.

Hovedformålet med regelverket om offentlige anskaffelser er å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Det betyr at oppdragsgiverne skal anskaffe ytelser som oppfyller virksomhetens behov på en god måte, til riktig kvalitet og lavest mulig pris. Det betyr også at det ikke må kreve unødvendig tid og kostnader for en offentlig virksomhet å gjøre en anskaffelse, eller for en leverandør å levere et tilbud. Offentlige anskaffelser skal også stimulere til innovasjon og næringsutvikling, og de skal brukes for å løse utvalgte samfunnsutfordringer knyttet til klima og miljø, arbeidskriminalitet, behovet for læreplasser og grunnleggende menneskerettigheter. Effektiv ressursbruk innebærer derfor at oppdragsgiverne skal kunne ta samfunnshensyn på en måte som bidrar til å oppnå samfunnsmålene på en kostnadseffektiv måte.

Dette kapitlet beskriver behovet og potensialet for å effektivisere offentlige anskaffelser. Anskaffelser er avgjørende for at offentlig sektor skal kunne levere tjenester av god kvalitet til befolkningen og dermed kunne oppfylle sitt samfunnsoppdrag. Regjeringen vil forbedre offentlige innkjøp som ledd i arbeidet for å skape en mer omstillingsdyktig og effektiv offentlig sektor. Offentlige innkjøp utgjorde ca. 523 milliarder kroner i 2017, en økning på 4,5 prosent fra 2016. Dette utgjør en stor del av fellesskapets midler, over 16 prosent av BNP. Det har stor betydning for samfunnet at disse ressursene blir utnyttet best mulig, og det er et betydelig potensial for å effektivisere offentlige anskaffelser.

Offentlige anskaffelser er et viktig marked for næringslivet. Offentlige oppdragsgivere kan bidra til nytenking og utvikling i leverandørmarkedet ved å etterspørre nye og bedre løsninger. God konkurranse om offentlige oppdrag kan gjøre at leverandørene blir mer skjerpet, priser og kostnader holdes nede og norsk næringsliv blir mer konkurransedyktig. Dersom konkurranser om offentlige kontrakter også åpner for innovasjon, vil offentlige anskaffelser også kunne bidra til omstilling av norsk næringsliv. En grunnleggende forut-

¹ Meld. St. 29 (2016–2017) *Perspektivmeldingen*.

² NOU 2015: 1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd* og NOU 2016: 3 *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*.

³ OECD (2016). *OECD Economic Surveys: Norway 2016*.

setning for velfungerende konkurranse, er å ha et mangfold av leverandører. Det er viktig at det legges til rette for at leverandører av ulike størrelser, bakgrunn og organisasjonsform, kan få kontrakter med det offentlige. For eksempel bidrar ideelle organisasjoner med en egen kvalitet og karakter innenfor helse- og sosialsektoren, gjennom blant annet drift av sykehjem, barnevernsinstitusjoner og i rusomsorgen. De ideelles bidrag til mangfoldet av leverandører har en merverdi for samfunnet som det er viktig å ivareta.

Målet om gode og effektive anskaffelser nås ikke uten at oppdragsgiverne har kapasitet og kompetanse til å gjennomføre dette. Innkjøps-Norge er desentralisert, og det er store forskjeller på hvor robuste innkjøpsfunksjonen er hos de ulike oppdragsgiverne for å gjøre gode innkjøp. I dette kapitlet omtales begrepet «profesjonalisering» og betydningen det har for å sikre effektive offentlige anskaffelser.

2.2 Regelverk som virkemiddel for å oppnå effektiv ressursbruk

Lov og forskrifter om offentlige anskaffelser regulerer fremgangsmåten det offentlige skal følge ved kjøp av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider. Loven skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Den skal også bidra til at det offentlige opptre med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. Anskaffelsene skal gjennomføres i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet.

Anskaffelsesregelverket må ses i sammenheng med andre regelverk som oppdragsgiverne også må følge når de skal gjøre innkjøp. For statlige oppdragsgivere står økonomiregelverket sentralt. I likhet med anskaffelsesregelverket har også økonomiregelverket som formål å sikre at statlige midler brukes effektivt. Alle virksomheter skal fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av en overordnet myndighet. Dette skal sikre at fastsatte mål og resultatmål oppnås, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler.

Anskaffelsesregelverket og økonomiregelverket trekker med andre ord i samme retning. Når det offentlige har besluttet at behovene best kan dekkes gjennom bruk av markedet, må virksomhetene sørge for å gjennomføre konkurranser som gir leveranser av riktig kvalitet til riktig pris

og med minst mulig ressursinnsats. På denne måten sørger man for at midler frigjøres til andre gode formål.

Anskaffelsesregelverket har i mange år blitt kritisert for å være for detaljert, komplisert og formalistisk. Forenklingsutvalget, som hadde i mandat å foreslå forenklinger i den nasjonale delen av regelverket, beskriver hvordan et komplisert regelverk i kombinasjon med kostbare konsekvenser dersom man trår feil, kan skape en «fryktkultur» blant oppdragsgiverne.⁴

«Det faktum at reglene fremstår som detaljerte og kompliserte, kan i seg selv medføre en frykt for å gjøre feil. Det er lett å trå feil selv med gode intensjoner og feilene kan få kostbare konsekvenser. Forbigåtte leverandører kan fremme krav om erstatning for den positive kontraktsinteresse. For å redusere denne risikoen opplever mange oppdragsgivere det som økonomisk rasjonelt å bruke ekstra ressurser på anskaffelsene, ene og alene for å forsikre seg om at man ikke begår feil. Fokuset kan da lett bli å gjennomføre en «korrekt» anskaffelse i henhold til regelverket, fremfor å foreta et godt innkjøp. På denne måten ender et regelverk, som er ment å sikre effektiv bruk av samfunnets ressurser, i mange tilfeller opp med å være en kilde til det motsatte.»

Ny anskaffelseslov med tilhørende forskrifter ble vedtatt i 2016 med ikrafttredelse 1. januar 2017. Samlet sett inneholder nytt regelverk betydelige forenklinger og mer fleksibilitet enn tidligere regelverk. Dette gjelder ikke minst den nasjonale delen av regelverket. Også prosedyrene som må følges for anskaffelser med verdi over EØS-terskelverdiene, er på vesentlige punkter mer fleksible enn tidligere. For disse anskaffelsene har imidlertid Norge et snevrere handlingsrom til selv å innføre ytterligere forenklinger.

Samtidig er det innført nye plikter for offentlige oppdragsgivere som kan trekke i motsatt retning av ønsket om forenkling. Lov og forskrifter inneholder blant annet krav til ivaretagelse av klima- og miljøhensyn, seriøse arbeidsforhold, krav til bruk av lærlinger og ivaretagelse av menneskerettigheter. På disse områdene blir det stilt krav og forventninger til oppdragsgiverne som krever god kompetanse og en ytterligere profesjonalisering av innkjøpsfunksjonen.

Oppdragsgiverne trenger derfor god regelverkskompetanse for å kunne gjennomføre

⁴ NOU 2014: 4 Enklere regler – bedre anskaffelser. Forenkling av det norske anskaffelsesregelverket, s. 64.

anskaffelser i tråd med regelverket. Gjennom veiledning oppmuntres innkjøperne til å gjennomføre gode anskaffelser, som utnytter mulighetene i det nye regelverket. Det er behov for effektiv håndhevelse for å kontrollere at anskaffelsesregelverket etterleves av oppdragsgiverne. Dette er også en viktig rettssikkerhetsgaranti for leverandørene.

Et godt regelverk er viktig for å kunne gjennomføre gode og effektive offentlige anskaffelser. Samtidig er ikke et godt regelverk tilstrekkelig for å oppnå dette. Innenfor rammene av regelverket er det rom for å treffe både gode og dårlige innkjøpsfaglige beslutninger. Det er viktig at innkjøpspraksis utvikler seg i en positiv retning slik at intensjonene bak det nye anskaffelsesregelverket lar seg realisere. Formålet med denne meldingen er ikke å initiere en ny gjennomgang av anskaffelsesregelverket. Regjeringen er av den oppfatning at det er behov for å la reglene virke i en viss tid før det er naturlig å vurdere nye, større endringer. Hensikten med denne meldingen er å vurdere andre virkemidler enn regelverk som kan bidra til mer effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser.

2.3 Behovet for effektivisering av offentlige anskaffelser i Norge

Produktivitetskommisjonens to rapporter viser til at det er et stort potensial for å effektivisere offentlige anskaffelser for å oppnå lavere transaksjonskostnader, bedre priser og bedre behovsdekning.⁵ I rapportene understrekes viktigheten av at oppdragsgiverne prioriterer å arbeide systematisk med å utnytte tildelte ressurser bedre og øke produktiviteten. Menon estimerte i 2012 et besparelspotensial for stat og kommune knyttet til offentlige anskaffelser på 20 til 30 milliarder kroner i året.⁶ Besparelsen knytter seg til lavere pris for en gitt kvalitet. Menon understreker at gevinster i form av innovasjon, lavere kostnader til administrasjon og lavere kostnader for leverandørene kommer i tillegg til dette.

Ifølge en rapport fra PwC er Norge ett av landene i Europa med høyest transaksjonskostnader knyttet til offentlige anskaffelser.⁷ I rapporten er

⁵ NOU 2015: 1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd* og NOU 2016: 3 *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*.

⁶ Menon. (2012). *Verdien av styrket kompetanse i offentlige innkjøpsprosesser*.

⁷ PwC. (2011). *Public procurement in Europe – Cost and effectiveness*.

Boks 2.1 Potensialet for besparelser i forsvarssektoren

Forsvarssektoren gjennomfører driftsanskaffelser for rundt 15 milliarder kroner årlig, og investeringer for nesten 11 milliarder kroner.¹ I en rapport fra 2015 estimerte McKinsey et potensial for årlige besparelser på 1,1 milliarder kroner, basert på sammenlignbare virksomheter. De anslo samtidig at man kan kutte 750 årsverk ved å effektivisere organiseringen av innkjøpene. Tiltak som ble foreslått for å realisere disse gevinstene, var blant annet å konsolidere organisasjonen og redusere antall lokale innkjøpere, gjennomføre et kompetanseløft og å automatisere prosesser. Profesjonalisering av innkjøp ble trukket frem som en forutsetning for suksess.

¹ McKinsey. (2015). *Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren*.

Norges transaksjonskostnader, totalt for både oppdragsgivere og leverandører, beregnet til å være mer enn fire prosent av de samlede anskaffelseskostnadene. Gjennomsnittet for Europa er på 1,4 prosent. Den høye plasseringen skyldes først og fremst høyt lønnsnivå, men vi har også mye å gå på når det gjelder antallet dagsverk som brukes. Det fremgår også at leverandørene bærer ca. 75 prosent av transaksjonskostnadene.

I en rapport fra 2014 er det gjort beregninger av kommunenes transaksjonskostnader ved innkjøp.⁸ Beregningen viser at gjennomsnittlige transaksjonskostnader for å gjennomføre en anskaffelse er rundt 100 000 kroner. Gitt at leverandørene bærer 75 prosent og oppdragsgiverne 25 prosent av kostnadene, gir dette totale transaksjonskostnader på ca. 400 000 kroner. Det vil si at kostnadene med å gjennomføre anskaffelsene er like høye, eller tilnærmet like høye, som kontraktsverdien for svært mange anskaffelser.

I 2017 kom en dansk rapport om private virksomheters transaksjonskostnader i forbindelse med offentlige anskaffelser.⁹ Hovedresultatene viser at innenfor de bransjene som er undersøkt,

⁸ Rambøll og Inventura. (2014). *Utredning for KS. Kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranse*.

⁹ Center for forskning i offentlig-privat samarbeid. (2017). *Private virksomheters transaksjonskostnader ved offentlige udbud*.

er kostnadene forbundet med å utarbeide og avgi tilbud mellom en og ni prosent av kontraktsverdien. Det høye kostnadsnivået bidrar igjen til at mange potensielle leverandører avstår fra å delta i konkurranser om offentlige kontrakter og begrenser konkurransen, jf. kapittel 5.

Den siste OECD-undersøkelsen viser at Norge generelt har et velfungerende system som gir verdi for pengene.¹⁰ OECD peker likevel på forbedringsområder og effektiviseringspotensialer; blant annet bør Norge arbeide videre med digitalisering av hele anskaffelsesprosessen, investere i datainnsamling og utvikle et rammeverk for analyse og måling av resultater.

2.4 Valget mellom å bruke markedet eller produsere selv

Offentlig sektor leverer forvaltnings- og velferds-tjenester til befolkningen og næringslivet. Noen tjenester produserer det offentlige selv, andre kjøpes inn og atter andre leveres som en blanding av egenproduserte tjenester med innhold av innkjøpte varer og tjenester. Alle offentlige virksomheter må ta stilling til om virksomheten er best tjent med å løse en oppgave selv, i det som i anskaffelsesreglene kalles egenregi, eller ved å kjøpe varer og tjenester i markedet. Dette valget er grunnleggende for alle virksomheter, både offentlige og private. De fleste slike valg krever liten innsats, mens andre er mer komplekse og vil kreve en grundig vurdering.

Grunnen til at mange virksomheter velger å produsere mye internt, er at en anskaffelsesprosess kan kreve store ressurser og gi høye transaksjonskostnader. Andre grunner kan være at behovet regnes for å være en kjerneoppgave for virksomheten og at virksomheten dermed oppnår å ha en kritisk masse av ansatte på kjerneområder, at virksomheten har behov for sterkere styringsmulighet og kontroll, eller som et viktig korrektiv til markedet. Samfunnsøkonomisk effektivitet bør være utgangspunktet når det offentlige vurderer arbeidsdelingen mellom offentlig og privat produksjon. Et viktig moment i denne vurderingen er om det vil være mer kostnadseffektivt for det offentlige å produsere tjenester selv i egenregi enn å kjøpe dem i markedet.

Det er behov for å klargjøre arbeidsdelingen mellom offentlig og privat sektor. Regjeringen arbeider på flere områder med å øke kunnskapen

om når det er hensiktsmessig å produsere tjenester selv, og når man heller bør benytte markeds-mekanismer og trekke på ressurser fra næringslivet eller ideelle organisasjoner.¹¹ Regjeringen vil også se nærmere på denne problemstillingen innen IKT i offentlig sektor. I stortingsmeldingen *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*, peker regjeringen på at virksomhetene ved utvikling, forvaltning og drift av digitale løsninger, må ta stilling til hva de skal utføre selv gjennom intern organisering og ansettelser, og hva som helt eller delvis skal overlates til eksterne aktører.¹²

Denne meldingen handler i det videre om offentlige innkjøp, altså når oppdragsgiverne har valgt å benytte markedet.

2.5 Effektivisering gjennom bedre behovsdekning og lavere pris

I anskaffelsesregelverket er konkurranse det grunnleggende virkemiddelet for å nå målet om effektiv ressursbruk. I tillegg er det andre grep oppdragsgiverne kan ta for å legge til rette for bedre behovsdekning og lavere kontraktspris.

2.5.1 Bedre behovsdekning og lavere pris gjennom god konkurranse

I en konkurranse er målet til hver enkelt tilbyder å vinne, ved å lykkes bedre enn konkurrentene med å tilfredsstille den offentlige oppdragsgiverens behov. Bedrifter som konkurrerer vil forsøke å utnytte råvarer, kapital, arbeidskraft og transport-systemer effektivt og hensiktsmessig. Når varer produseres til lavest mulige kostnader og med lavest mulig salgspris, brukes samfunnets ressurser på en riktig måte. Resultatet er høyere økonomisk vekst og høyere velferd.

Konkurranse bidrar også til at norske bedrifter blir mer omstillings- og konkurransedyktige i internasjonale markeder. Når konkurransen presser kontraktsprisene ned, forsterkes dessuten leverandørenes insentiver til å innovere med sikte på å kunne tilby det offentlige varer og tjenester med høyere kvalitet og bedre behovsdekning.¹³

¹⁰ MAPS. (2018). *Assessment of Norway's public procurement system*.

¹¹ Regjeringen arbeider blant annet med oppfølgingen av Hjelmeng-utvalgets rapport *Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører* (2018), og har satt ned et ekspertutvalg som skal gå igjennom og kartlegge bruk av private aktører i offentlige finansierte velferdstjenester.

¹² Se Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*.

Boks 2.2 Konkurransetilsynets håndheving av konkurranse-loven

Hovedvirkemiddelet for å sikre velfungerende konkurranse i norske markeder er konkurranse-loven og Konkurransetilsynets håndhevingen av den. Konkurranseregulerende atferd i form av avtaler, beslutninger eller samordnet opptreden som begrenser konkurransen, samt utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling, er forbudt.

Tilbydere av varer og tjenester kan imidlertid ha sterke økonomiske motiver til å begrense konkurransen. En streng konkurranse-lovgivning og et effektivt tilsyn fra konkurransemyndighetene er helt sentralt for å utløse potensialet som konkurranse har til å bidra til samfunnsøkonomisk effektivitet.

Svak konkurranse gjør det mulig for tilbyderne å sette høyere kontraktspriser og redusere kvaliteten på ytelsene. Svak konkurranse åpner for markedsrett, som igjen åpner for sløsing med ressurser, og over tid reduseres tilbyderens insentiv til å effektivisere og innovere. Erfaringer fra næringer som har blitt utsatt for konkurranse, viser at de har lyktes med å redusere sine kostnader gjennom bedre utnyttelse av sin kapasitet.¹⁴ Svak konkurranse, eller direkte kjøp i markedet uten konkurranse, øker dessuten sannsynligheten for kameraderi og korrupsjon.

Jo flere tilbydere som deltar i en konkurranse, dess sterkere vil graden av konkurranse om kontrakten være, og dess lavere vil kontraktsprisen bli.¹⁵ Figur 2.1 illustrerer dette godt. Den viser at gjennomsnittsprisen på Statens vegvesens kontrakter var betydelig lavere jo flere tilbydere det var per kontrakt.

¹³ Se for eksempel Gutierrez, G & Philippon, T. (2016). *Investment - less growth: An empirical investigation*. NBER Working Paper no. 22897. Virkninger av konkurranse på økonomisk vekst og innovasjoner er også et tema for en rekke OECD-publikasjoner, herunder OECD. (2009). *Policy roundtables. Competition, Patents and Innovation II* og OECD. (2014). *Competition and macroeconomic outcomes factsheet*.

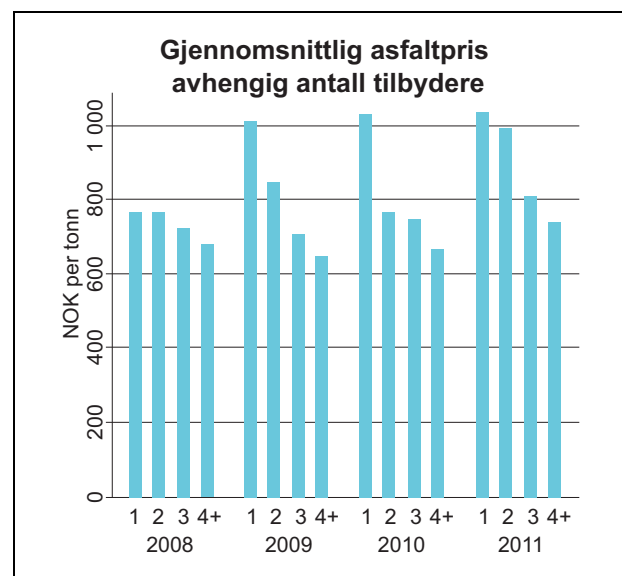
¹⁴ Se for eksempel Hüschelrath, K. (2012). *The costs and benefits of antitrust enforcement*, *World Competition*, 35, s. 121-163, og Sørgard, L. (red.) (2006). *Competition and welfare. The Norwegian experience*.

¹⁵ Se blant annet omtale av studien til Gomez-Lobo & Szyman-ski (2001) i NOU 2014: 4 *Enklere regler – bedre anskaffelser. Forenkling av det norske anskaffelsesregelverket*, s. 283.

Det er likevel ingen automatikk i at flere tilbydere betyr lave priser. Det meste av gevinsten ved bruk av konkurranse som virkemiddel i offentlige anskaffelser kan forventes å tas ut ved å gå fra henholdsvis én til to, fra to til tre, samt fra tre til fire tilbydere. Etter dette vil ytterligere økninger i konkurranseintensitet målt ved antall tilbydere, antakeligvis bare gi små reduksjoner i vinnende kontraktspris. Dersom innkjøper får inn svært mange tilbud, kan det kreve store ressurser å vurdere dem. På ett punkt kan de samlede transaksjonskostnadene for oppdragsgiveren og tilbyderne overstige gevinsten ved å innhente flere tilbud i konkurransen. Det er derfor ikke nødvendigvis et poeng at det skal være så mange tilbydere som mulig, men heller at det er reell konkurranse om oppdraget.

Kontraktsprisene det offentlige oppnår på sine innkjøp, vil avhenge av graden av konkurranse tilbyderne imellom. Det er viktig at tilbyderne faktisk konkurrerer om offentlige kontrakter, og at de bare samarbeider når dette gir gevinster for det offentlige gjennom å styrke konkurransen. Kunnskap om konkurranse-lovens forbudsbestemmelser som motvirker konkurranseskadelig atferd hos tilbyderne, kombinert med effektiv håndheving, er viktige faktorer for å oppnå effektiv konkurranse om offentlige kontrakter.

Undersøkelsen fra PwC i 2011 viser at det er ca. 4,8 tilbydere i snitt til konkurranser om offent-



Figur 2.1 Gjennomsnittsprisen på asfalt per tonn på vinnertilbudene i Statens vegvesens kontrakter over 500 tonn i Norge for 2008 til 2011

Kilde: Konkurransetilsynet (2011): V2011–8 – Lemminkäinen Norge AS – Mesta Industri AS – inngrep mot foretakssammen-slutning.

lige anskaffelser i Norge.¹⁶ Den siste undersøkelsen fra EU-kommisjonen viser også at Norge, sammen med Island, er de som har færrest konkurranser med kun én tilbyder.¹⁷ Dette tyder på at konkurransen om offentlige kontrakter generelt er god i Norge, men dette kan variere innenfor enkelte bransjer, kontrakter og områder. Det er også slik at velfungerende konkurranse ikke kommer av seg selv, men må hele tiden jobbes med.

Offentlige innkjøpere har en viktig rolle for å tilrettelegge for god konkurranse og lavere transaksjonskostnader for leverandørene, og kan påvirke antall tilbydere og graden av konkurranse på ulike måter. Konkurransesituasjonen kan påvirkes gjennom utformingen av anskaffelsesdokumentene, gjennomføringen av prosessen og kontraktsoppfølging.¹⁸ Kapittel 5 handler om hvordan oppdragsgiverne kan legge til rette for god konkurranse i sine innkjøp.

2.5.2 Andre tiltak for å oppnå bedre behovsdekning

En sentral del av behovsvurderingen er å etter spørre riktig kvalitet. Etterspørres for lav kvalitet kan dette gi en kortvarig gevinst, men kan bli dyrt i lengden. Samtidig er det heller ikke kostnadseffektivt å etterspørre høyere kvalitet enn det behovet tilsier. Nærmere om dette i kapittel 5.

Det kan være mange grunner til at oppdragsgiverne ikke treffer med behovet. Det kan skyldes dårlig planlegging, herunder for liten tid, dårlig kunnskap om det faktiske behovet i organisasjonen, ikke tilstrekkelig kjennskap til markedet osv. For å få til effektivisering gjennom bedre behovsdekning, kreves det bedre planlegging av anskaffelsene og bedre kunnskap hos oppdragsgiverne. Til dette trengs blant annet bedre styring, jf. kapittel 14, økt kompetanse, jf. kapittel 13, og bedre datatilgang og styringsinformasjon, jf. kapittel 17. Viktigheten av god planlegging, herunder brukerinvolvering og dialog med markedet, er også omtalt nærmere i blant annet kapittel 4 og 5. Bedre behovsdekning kan også oppnås gjennom innovasjon. Ved å åpne opp for nye løsninger, og teknologier kan behovet bli dekket på andre og bedre måter enn det som i utgangspunktet var

kjent for oppdragsgiverne. Nærmere om dette i kapittel 7 og 9.

2.5.3 Andre tiltak for å oppnå lavere priser

Oppdragsgiverne må ha et langsiktig mål for å vurdere hva som er laveste pris. Det er ikke bare innkjøpsprisen som er relevant, men også livssyklus-kostnadene i hele varens levetid bør trekkes inn. Livssyklus-kostnader inkluderer innkjøpsprisen, forvaltings-, drifts- og vedlikeholdskostnader, kostnader som andre brukere må bære, samt utfasing- og kassasjonskostnader. Ved å legge vekt på livssyklus-kostnader ved valg av tilbud, får virksomheten det tilbudet som totalt sett har lavest kostnader. Nærmere om livssyklus-kostnader i kapittel 9.

Lavere priser kan også oppnås gjennom for eksempel standardiserte innkjøp og samordnede innkjøp (stordriftsfordeler). Nærmere om fordelene og muligheter for samordning av innkjøp i kapittel 15.

Selv om oppdragsgiverne har fått gode priser i en konkurranse, så er det ikke alltid det er til disse prisene varene eller tjenestene blir kjøpt inn i ettertid. Det er derfor en betydelig effektiviseringsgevinst i bedre kontraktsoppfølging hos oppdragsgiverne. Nærmere om dette i kapittel 4 og 13. Ved å redusere leverandørenes transaksjonskostnader, kan man også potensielt oppnå lavere priser. Nærmere om dette i omtalen av transaksjonskostnader under.

2.6 Effektivisering gjennom å redusere kostnadene ved anskaffelsesprosessen

Unødvendig tids- og ressursbruk (transaksjonskostnader) i anskaffelsesprosessen for oppdragsgivere og leverandører fører til et effektivitetstap. Reduksjonen av slike kostnader vil derfor ha samfunnsøkonomiske gevinster i seg selv. Dersom konkurransen om anskaffelsen fungerer godt, vil en reduksjon av transaksjonskostnadene også kunne føre til reduksjoner i kontraktsprisen. Det vil bety besparelser for offentlig sektor. Som nevnt i punkt 2.3 konkluderer flere rapporter med at det er et betydelig behov for å forenkle og forbedre prosesser for å redusere transaksjonskostnadene ved offentlige anskaffelser i Norge. Det er derfor viktig for regjeringen å ta grep for å oppnå dette.

Forenklingsgrep som økt digitalisering, standardisering, samordning og profesjonalisering av anskaffelsene vil være viktige for å redusere tid og ressurser brukt på offentlige anskaffelser, uten

¹⁶ PwC. (2011). *Public procurement in Europe – Cost and effectiveness*.

¹⁷ EU-kommisjonen. (2017). *Single Market Scoreboard, Public Procurement*.

¹⁸ Konkurranse i offentlige anskaffelser er diskutert i for eksempel: OECD. (2006). *Competition in Bidding Markets*.

Boks 2.3 Transaksjonskostnader

Transaksjonskostnader kan deles inn i følgende typer:

- *Søke- og informasjonskostnader* er ressurser brukt på å finne hvilke produkter eller tjenester som er tilgjengelige og finne beste pris og egenskaper.
- *Forhandlingskostnad* er ressurser som går med til å komme frem til en avtale om pris, kontrakter, levering og kjøpsvilkår.
- *Evalueringskostnader* oppstår etter at varen eller tjenesten er levert, og består av å undersøke om man faktisk har fått det man skulle.
- *Tvangskostnader* er ressurser brukt på å kontrollere leveransen eller omgjøre den dersom det oppstår tvist.

Boks 2.4 Direktoratet for IKT og forvaltning (Difi)

Difi er fagorganet for modernisering og omstilling av offentlig sektor og har en egen anskaffelsesavdeling som skal gjøre det enklere for oppdragsgiverne å gjennomføre anskaffelser. Blant annet skal de sørge for at oppdragsgiverne har tilgang til verktøy, maler og veiledningsmaterieell som de trenger for å gjennomføre gode og effektive anskaffelser. De skal også legge til rette for at anskaffelsesprosessene i størst mulig grad gjennomføres digitalt. Difi har en sentral rolle for å gjennomføre politikken på anskaffelsesområdet, og mange av tiltakene i meldingen skal derfor følges opp av Difi.

samtidig å senke kravene til ytelsenes kvalitet. Regjeringen mener også en økning av nasjonal terskelverdi er et viktig bidrag her, jf. kapittel 5.

Det er imidlertid ingen automatikk i at mindre tidsbruk per anskaffelse fører til mer kostnadseffektive anskaffelser. Her vil det avgjørende være hva tiden brukes på og eventuelt hvor i prosessen den brukes. Mer tidsbruk i enkelte faser av anskaffelsesprosessen, som planleggings- og kontraktsoppfølgingsfasen, kan derfor gi økte transaksjonskostnader isolert sett, men likevel mer kostnadseffektive anskaffelser samlet sett. Grunndige behovsanalyser i gjennomføringsfasen kan gi høyere transaksjonskostnader, men likevel være effektivt fordi det resulterer i løsninger som dekker behovet bedre. Gode markedsanalyser i forkant av anskaffelsen og en aktiv oppfølging av kontrakten i ettertid, vil også gi bedre ytelser til lavere priser. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4. Bedre anskaffelsesprosesser krever først og fremst økt profesjonalisering.

2.7 Profesjonalisering av offentlige anskaffelser

I Norge er ansvaret for anskaffelser desentralisert, slik at det er de enkelte offentlige virksomheter som har ansvaret for gjennomføring, styring og oppfølging av anskaffelsene. Profesjonalisering av anskaffelser handler om å forbedre virksomhetenes kapasitet og kompetanse slik at de er i stand til å utføre innkjøp på best mulig måte. Profesjona-

lisering har flere sider – det omfatter både kompetanseheving av innkjøpere og ledere, og bedre styring, ledelse og organisering av virksomheten. Styring, ledelse og organisering er viktige virkemidler for å sikre effektiv bruk av fellesskapets midler, ved å bidra til at målene med anskaffelsene blir nådd og til å utnytte ressursene og kompetansen hos innkjøperne best mulig.

Økt kompetanse er en grunnleggende forutsetning for å oppnå økt profesjonalisering av anskaffelser. For at innkjøpere og ledere skal inneha de kvalifikasjonene de trenger, er det nødvendig med et bredt spekter av kompetansetilbud. Nærmere om dette i kapittel 13.

Det er likevel verken effektivt eller realistisk at alle oppdragsgivere i Norge selv skal inneha tilstrekkelig kunnskap og kompetanse om alt offentlige anskaffelser rommer, for eksempel om innovasjon, klima- og miljøkrav, arbeidslivskriminalitet osv. Det er derfor behov for overordnede og felles standardiseringer og løsninger for offentlige anskaffelser som oppdragsgiverne kan benytte seg av. Difi har en viktig rolle i dette.

Profesjonalisering handler om mer enn at enkeltpersoner skaffer seg nødvendig kunnskap og kompetanse. Hvor i en virksomhet arbeidet med innkjøp er plassert og hvordan virksomheten styrer og organiserer innkjøpene, er også viktige spørsmål i arbeidet for økt profesjonalisering, jf. kapittel 14.

En måte virksomhetene kan utnytte ressurser og kompetanse bedre og sikre profesjonelle innkjøpsmiljøer, er ved å samarbeide med andre.

Større innkjøpsenheter vil kunne legge bedre til rette for profesjonalisering og effektivisering av anskaffelsesvirksomheten. Dette omtales nærmere i kapittel 15.

2.8 Regjeringens tiltak

Vurderingen av hva en offentlig virksomhet bør gjøre i egenregi og hva som bør kjøpes i markedet er ofte kompleks, og omfanget av egenregi varierer mellom markeder. Regjeringen ønsker særlig å rette oppmerksomhet mot arbeidsdelingen i markedet for utvikling av IKT-tjenester, ettersom næringen har gitt klar tilbakemelding om at det

finnes et stort potensial i denne sektoren for at private aktører kan bidra med løsninger for det offentlige, jf. punkt 2.4. Regjeringen vil derfor utrede dette temaet for å få økt kunnskap om praksis, og for å gjøre en vurdering av om denne praksisen er hensiktsmessig.

Regjeringen vil:

- Vurdere arbeidsdelingen mellom privat og offentlig sektor, og statlige virksomheters bruk av markedet på ulike områder, herunder se nærmere på hva som gjøres internt og hva som overlates til markedet innen IKT i offentlig sektor.

3 Hvordan innkjøps-Norge ser ut

3.1 Innledning

For å ta stilling til hvordan vi kan oppnå mer effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser, må vi ha kunnskap om hvem oppdragsgiverne er og hvordan de er organisert. Vi trenger også kunnskap om hvem de kjøper fra, altså leverandørmarkedet. Og vi trenger kunnskap om hva som kjøpes inn. I dette kapitlet gis en oversikt over det vi vet i dag om disse spørsmålene. Oversikten viser et mangfoldig bilde, med et stort spekter offentlige oppdragsgivere med ulike ressurser og kapasitet til rådighet.

3.2 Hvem er oppdragsgiverne?

Offentlige anskaffelser gjøres hovedsakelig av statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter, samt virksomheter som har nær tilknytning til det offentlige. Det vil si at oppdragsgiverne som er underlagt anskaffelsesregelverket er alt fra store statlige virksomheter som departementene, direktoratene og underliggende etater, til mindre kommuner og kommunale selskaper. Også organer som ikke er statlige, fylkeskommunale eller kommunale, men som har en tilknytning til det offentlige og i enkelte tilfeller også private virksomheter, kan være en oppdragsgiver i anskaffelsesrettslig forstand.

Innkjøps-Norge er utpreget desentralisert.¹ I utgangspunktet gjør alle landets oppdragsgivere sine egne innkjøp selv. Både små og store oppdragsgivere inngår som hovedregel egne avtaler om kjøp av penner og pc'er til eget bruk, rådgivningstjenester eller gjennomfører store bygge- og anleggsanskaffelser når en ny skole, sykehjem eller lignende skal bygges i den enkelte kommune. Felles for alle oppdragsgiverne er at de er underlagt samme regelverk om hvordan anskaffelsene skal gjennomføres.

Hvor mange oppdragsgivere vi har i Norge, er per dags dato ikke kjent.² Oslo Economics antar

at det til sammen er rundt 3 000 offentlige oppdragsgivere,³ mens Doffin pr i dag har ca. 3 600 registrerte oppdragsgivere. Tallene fra begge kildene er beheftet med betydelig usikkerhet fordi de ikke bygger på en konkret rettslig vurdering av hvem som er oppdragsgivere i henhold til anskaffelsesregelverket. Men det er klart at at vi har flere tusen virksomheter som foretar offentlige innkjøp i Norge.

Antallet enheter som faktisk utfører anskaffelser vil også kunne variere, blant annet på grunn av innkjøpsamarbeid og at noen typer anskaffelser gjøres i flere ulike avdelinger i virksomhetene. NAV, med sine 16 000 ansatte, har for eksempel et stort innkjøpsmiljø sentralt i Arbeids- og velferdsdirektoratet som ivaretar noen sentrale avtaler som gjelder alle. I tillegg har NAV flere innkjøpsmiljøer ute i kommunene som ivaretar kjøp av hjelpemidler. En liten kommune som består av en administrasjon og flere etater, kan derimot ha plassert innkjøpsansvaret i etatene uten at noen sentralt tar det helhetlige ansvaret.

Det er stor variasjon i størrelsen på landets oppdragsgivere, og det er stor variasjon i hvor stor andel innkjøpsutgiftene utgjør av budsjettet deres. Tabell 3.1 illustrerer dette.⁴ Tabellen viser at 225 kommuner har mindre enn 5 000 innbyggere, mens bare 16 kommuner har 50 000 innbyggere eller mer. Den viser også at gjennomsnittlig anskaffelsesvolum varierer fra 94 millioner til over 11 milliarder kroner i året.

Variasjonene er også store mellom oppdragsgiverne når det gjelder kompetanse og kapasitet i anskaffelsesfunksjonen. Noen oppdragsgivere gjør mange anskaffelser og har spesialiserte innkjøpere, mens andre gjør noen få og har kanskje

² MAPS. (2018). *Assessment of Norway's public procurement system*, s. 13.

³ Oslo Economics og Inventura. Utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet. (2018). *Virkinger av nye samfunns-hensyn i offentlige anskaffelser*, s. 21.

⁴ Gjennomsnittlige kjøp er definert som summen av varer og tjenester som inngår i kommunal og fylkeskommunal tjensteproduksjon, ekskl. opplysningspliktige godtgjørelser, og kjøp av tjenester som erstatter tjensteproduksjon, ekskl. kjøp fra kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper, for både drift og investering.

¹ MAPS. (2018). *Assessment of Norway's public procurement system*, s. 15-16.

Tabell 3.1 Gjennomsnittlig kjøp av varer og tjenester i 2017 per kommune gruppert etter antall innbyggere

Kommunegruppe	Antall	Gjennomsnittlig kjøp av varer og tjenester
Gruppe 1 < 5000 innbyggere	225	94 219 124
Gruppe 2 5000 – 20 000 innbyggere	144	315 080 278
Gruppe 3 20 000 – 50 000 innbyggere	41	932 397 927
Gruppe 4 50 000 – 100 000 innbyggere	11	2 170 166 727
Gruppe 5 >= 100 000 innbyggere	5	11 651 989 400

Kilde: SSB 2017. Bearbeidet av Difi.

ikke mer enn en liten deltids innkjøpsstilling i organisasjonen. Generelt er tendensen at innkjøpskompetansen og -kapasiteten er størst hos de store, sentrale oppdragsgiverne og lavest hos de små og desentraliserte.⁵

3.3 Hvem leverer til offentlig sektor?

Næringslivet som leverer til det offentlige, er variert. Det er små leverandører, store leverandører, nye leverandører og veletablerte leverandører, leverandører som deltar i internasjonale markeder, leverandører som tilbyr varer og tjenester i hele landet, lokale leverandører og utenlandske leverandører. Et mangfold av leverandører er viktig for å få til velfungerende konkurranse, noe som igjen er en grunnleggende forutsetning for gode og effektive offentlige innkjøp. På Doffin er det registrert ca. 80 000 unike virksomheter på leverandørsiden og som dermed er potensielle leverandører til det offentlige. Per dags dato har vi likevel ingen nøyaktig oversikt over hvor mange leverandører det er til det offentlige og hvem de er. Hvor mange leverandører er for eksempel små og mellomstore, utenlandske eller ideelle? Dette ønsker regjeringen å få nærmere kunnskap om, jf. kapittel 17.

Leverandører til det offentlige kan ikke omtales som én, homogen gruppe. Ulike typer leverandører har ulike kjennetegn, ofte knyttet til hvilken bransje de tilhører. Eksempelvis finnes det i hotell- og restaurantbransjen mange små, lokalt forankrede bedrifter samtidig som det finnes store og landsdekkende kjeder. Bygge- og anleggsbransjen kjennetegnes av mange og store bedrifter, men også mange små håndverksbedrifter som

ofte er underleverandører til de store. I helse- og velferdssektoren finner vi et mangfold av leverandører; de som er privat eid, ideelle organisasjoner og sosiale entreprenører.⁶

Både for næringslivet og oppdragsgiverne er det viktig at anskaffelsene åpner opp for et størst mulig mangfold av leverandører. Etter anskaffelsesregelverket er det ikke lovlig å gi enkelte leverandører fordeler eller fortrinn i konkurranser om offentlige kontrakter. Det er heller ikke i utgangspunktet lov å diskriminere leverandører på bakgrunn av nasjonalitet eller lignende. Det kan likevel tenkes noen unntak, jf. blant annet punkt 3.3.2 og 3.3.3.

3.3.1 Særlig om små og mellomstore bedrifter

De fleste bedrifter i Norge er små eller mellomstore. Disse er viktige bidragsyttere til verdiskapingen i Norge og gir arbeidsplasser i hele landet.

Boks 3.1 Doffin

Database for offentlige innkjøp (Doffin) er den nasjonale kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser. Nettsiden skal hjelpe oppdragsgivere med å lage og publisere kunngjøringer i samsvar med anskaffelsesregelverket, og gjøre det enkelt for leverandørene å finne relevante konkurranser i offentlig sektor.

⁵ MAPS. (2018). *Assessment of Norway's public procurement system*, s. 17.

⁶ Om sosiale entreprenører som leverandører til det offentlige, se inspirasjonsheftet: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Veier til samarbeid – sosiale entreprenører som samarbeidspartnere i offentlig sektor- eksempler og idéer* og Ferd sosiale entreprenører. *Veileder for offentlige oppdragsgivere i møte med en sosial entrepenør*. Veileder laget av Schjødt.

Tabell 3.2 Andel av antall leverandører og omsetning gruppert etter leverandørenes størrelse

Størrelse	Prosent av antall leverandører	Prosent av total omsetning
Mikro < 10 ansatte	77 %	17 %
Små 10 – 50 ansatte	19 %	22 %
Mellomstor 50 – 100 ansatte	2 %	20 %
Stor > 100 ansatte	2 %	41 %

Kilde: Leverandørdatabasen 2017. Kommunal Rapport og Enhetsregisteret. Bearbeidet av Difi.

For mange små og mellomstore bedrifter er tilgang til offentlige kontrakter viktig. Som leverandører til det offentlige bidrar de til større konkurranse, mer mangfold og innovative løsninger.

Vi har ingen entydig definisjon på hvem som er små og mellomstore bedrifter i Norge. I EU regner de at små og mellomstore bedrifter er de med færre ansatte enn 250 og med en omsetning på under 50 millioner euro eller regnskapsmessig balanse under 43 millioner euro.⁷ Med EUs definisjon ville stort sett hele næringslivet i Norge vært definert som små og mellomstore bedrifter. En vanlig avgrensning i Norge er derfor gjerne at små og mellomstore bedrifter er bedrifter med færre enn 100 ansatte. Selv med denne avgrensningen viser SSBs virksomhetsstatistikk fra 2017 at andelen små og mellomstore bedrifter i Norge var 99,4 prosent. I tillegg viser tall fra 2015 at 60 prosent av alle sysselsatte i Norge er ansatt i en bedrift med færre enn 100 ansatte.⁸

Tallene fra SSB viser at små og mellomstore bedrifter i realiteten utgjør størsteparten av norsk næringsliv. Det finnes i dag ikke noen helhetlig statistikk på hvor stor andel av de offentlige kontraktene som går til små og mellomstore bedrifter, inkludert nyetablerte virksomheter. Dette er noe av det regjeringen ønsker å ta med seg i sin satsing på mer statistikk i offentlige anskaffelser, se kapittel 17. Vi har imidlertid noe tallmateriale fra de fleste av landets kommuner og fylkeskommuner.

3.3.1.1 Leverandører til kommunal sektor

Kommunal Rapport produserer Leverandørdatabasen som gir en årlig oversikt over leverandørene til kommunal sektor.⁹ Disse tallene, koblet med Enhetsregisteret, viser at fra 351 undersøkte

kommuner og 18 fylkeskommuner i 2017, var det 97 615 unike leverandører som mottok et beløp over 1 000 kroner dette året og omsetningen var på nesten 154 milliarder.^{10 11}

Av leverandørene som mottok utbetalinger fra kommunene i 2017, har rundt 77 prosent av disse mindre enn 10 ansatte,¹² leverandører med 10 til 50 ansatte utgjør i overkant av 19 prosent, mens leverandører med 50 ansatte eller flere til sammen utgjør om lag fire prosent, se tabell 3.2. Selv om de minste leverandørene utgjør det store flertallet av antallet leverandører, står de samlet bare for rundt 17 prosent av den totale omsetningen. Leverandører med 100 ansatte eller flere utgjør omtrent to prosent av antallet leverandører, men står for 41 prosent av den samlede omsetningen. Altså går nærmere 60 prosent av den samlede omsetningen til små og mellomstore leverandører.¹³

Lokale leverandører står for nesten 40 prosent av omsetningen i kommunene, mens nyetablerte leverandører utgjør rundt seks prosent av omsetningen.^{14 15}

Tabell 3.3 viser hvordan små og mellomstore og lokale leverandørers andel av omsetningen varierer mellom kommunegruppene. Andelen

¹⁰ Tallene inkluderer kun leverandører med gyldige organisasjonsnummer per februar 2019 og kan også inkludere noen tilskudd. I underkant av 5,5 milliarder av utbetalingene i 2017 gikk til leverandører som er registrert i frivillighetsregisteret. Det er grunn til å anta at en del av dette er tilskudd.

¹¹ Tallene er hentet fra Leverandørdatabasen (2017) Kommunal Rapport og Enhetsregisteret - bearbeidet av Difi.

¹² Leverandører som ikke er registrert med ansatte, inngår i denne gruppen. Om lag 58 prosent av leverandørene uten ansatte er enkeltpersonforetak.

¹³ Definert som bedrifter med færre enn 100 ansatte.

¹⁴ Lokale leverandører er definert som leverandører med forretningsadresse i kommunen. Omsetning i fylkeskommunene inkluderes ikke. Leverandører uten registrert kommunenummer i forretningsadressen inkluderes ikke. Kommuner som har blitt sammenslått i 2017 og 2018, samt leverandører med forretningsadresse i disse kommunene, er ekskludert fra beregningene.

¹⁵ Nyetablerte leverandører er definert som enheter registrert i enhetsregisteret 1. januar 2013 eller senere.

⁷ EU-kommisjonen (2003). *Commission Recommendation of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises.*

⁸ Tall fra 2015.

⁹ Tallene er basert på innsynsbegjæringer i kommunesektorens regnskap.

Tabell 3.3 Små og mellomstore leverandører, nylig registrerte leverandører og lokale leverandørers andel av omsetningen

Kommunegruppe	Små og mellomstore	Lokale	Nylig registrerte
Gruppe 1 < 5000 innbyggere	70 %	20 %	6,5 %
Gruppe 2 5000 – 20 000 innbyggere	66 %	27 %	6,1 %
Gruppe 3 20 000 – 50 000 innbyggere	65 %	30 %	5,5 %
Gruppe 4 50 000 – 100 000 innbyggere	59 %	34 %	6,3 %
Gruppe 5 >= 100 000 innbyggere	55 %	64 %	7,2 %
Fylkeskommune	46 %		3,4 %

Kilde: Leverandørdatabasen 2017. Kommunal Rapport og Enhetsregisteret. Bearbeidet av Difi.

omsetning til små og mellomstore leverandører ser ut til å falle i gruppene med større kommuner. Andelen omsetning til lokale leverandører ser ut til å øke i gruppene med større kommuner. Andelen omsetning til nylig registrerte leverandører ser derimot ikke ut til å variere systematisk med befolkningsstørrelsen.

Aggregering til kommunegruppenivå basert på antall innbyggere kan skjule forskjeller mellom kommunene innenfor hver gruppe. Det er også rimelig å anta at andre kommunespesifikke faktorer enn antall innbyggere varierer systematisk med leverandørenes egenskaper. Nærmere undersøkelser viser betydelig variasjon innenfor hver kommunegruppe. Likevel er det en generell tendens at kommuner med større befolkning har en lavere andel små og mellomstore leverandører og en høyere andel lokale leverandører.

3.3.2 Ideelle leverandører

Ideelle organisasjoner har lange tradisjoner som velferdsleverandører i Norge. Ideelle organisasjoner har ikke profitt som formål, men arbeider for et sosialt formål eller for samfunnets beste. De ideelle aktørene skiller seg fra private, kommersielle aktører ved at eventuell profitt skal reinvesteres i velferdstjenester eller i andre sosiale formål. Ideelle organisasjoner bidrar til mangfold av leverandører innenfor særlig helse- og sosialsektoren, blant annet gjennom drift av sykehjem, barnevernsinstitusjoner og i rusomsorgen.

De ideelle aktørene har en merverdi i samfunnet og gir samfunnsfordeler utover leveransen av de aktuelle helse- og sosialtjenestene. Ideelle organisasjoner og virksomheter har tradisjonelt vært opptatt av brukernes medvirkning på individ- og systemnivå og har hatt tradisjon for å skape nye tjenestetilbud. Ideelle organisasjoner har også

en kultur for samarbeid med andre aktører og bruk av frivillige. Dette medfører at brukerne på enkelte tjenesteområder blir fulgt opp gjennom ulike tilbud og kontakt også etter leveransen av tjenester. En slik tilgang til oppfølging, aktiviteter og sosialt fellesskap gir overganger fra institusjon til dagliglivet som kan bygge opp under den rehabiliterende effekten etter institusjonsopphold på en måte som forebygger eller utsetter kostnadskrevede reinnleggelser.

3.3.2.1 Regjeringens arbeid for å styrke ideelles tilgang til offentlige kontrakter

Erfaringer har vist at de ideelle organisasjonene kan ha problemer med å nå opp i tradisjonelle konkurranser om offentlige kontrakter. Vanskelighetene er blant annet knyttet til de ideelle leverandørenes historiske pensjonskostnader. Det har også sammenheng med at det er vanskelig for oppdragsgiverne å konkretisere de ideelles kvalitative fordeler. Dette skyldes at de ideelle aktørene kan gi kvalitative og økonomiske fordeler for samfunnet som går utover fordelene de gir i leveransen av den konkrete tjenesten, som faller utenfor oppdragsgiverens ansvarsområde og som det dermed er vanskelig å vektlegge.

Ved behandlingen av den nye anskaffelsesloven i Stortinget, ble mulighetene til å forbeholde anskaffelser av helse- og sosialtjenester til ideelle organisasjoner særlig diskutert.¹⁶ Stortinget pekte på flere av de ideelle leverandørenes positive egenskaper og understreket den store betydningen ideelle organisasjoner har som leverandører av helse- og sosialtjenester i Norge. Stortinget uttalte at de så det som viktig å utnytte det hand-

¹⁶ Innst. 358 L (2015–2016).

lingsrommet som EØS-regelverket gir for å legge til rette for at ideelle organisasjoner, i så stor grad som mulig, skal kunne tilby slike tjenester.

Stortinget ba også regjeringen om å innhente en ekstern juridisk vurdering av handlingsrommet for å ivareta ideelle aktører innenfor helse- og sosialområdet etter innføringen av det nye EU-direktivet om offentlige anskaffelser.¹⁷ Utredningen konkluderte med at prinsippene om likebehandling og konkurranse ikke ble endret ved det nye anskaffelsesdirektivet, og at det foreligger en adgang til å reservere konkurranser for ideelle leverandører.¹⁸ Utredningen fremhevet imidlertid at det gjelder visse vilkår for reservasjonsadgangen, slik disse kan utledes fra EU-domstolens praksis. På bakgrunn av utredningen har Nærings- og fiskeridepartementet utarbeidet veiledning om hvordan oppdragsgiverne kan vurdere om det er adgang til å reservere konkurranser om anskaffelser av helse- og sosialtjenester for ideelle leverandører. Departementet har videre hatt på høring forslag om ny forskriftsbestemmelse om adgangen til å reservere anskaffelser av helse- og sosialtjenester for ideelle organisasjoner. Det følger av Granavolden-plattformen at regjeringen vil sikre at regelverket for anskaffelse av helse- og sosialtjenester utnytter handlingsrommet til å sikre ideelle aktører.

Regjeringen har også satt i gang en rekke andre tiltak for å legge til rette for deltakelse fra ideelle leverandører i offentlige anskaffelser av helse- og sosialtjenester. Regjeringen inngikk i 2015 en samarbeidsavtale med ideell sektor og KS, og i oppfølgingen av denne avtalen ble det utarbeidet en tiltaksplan for å bedre rammene for ideelle leverandører av helse- og sosialtjenester i samarbeid med de ideelle organisasjonene.

Et av de viktigste tiltakene i samarbeidsavtalen var utredning av de ideelle leverandørenes pensjonskostnader. Regjeringen satte 10. april 2015 ned et ekspertutvalg for å utrede grunnlaget for en eventuell statlig dekning av ideelle organisasjoners historiske pensjonskostnader. Utvalget overleverte sin NOU 2016: 12 *Ideell opprydning* til kulturministeren 15. august 2016. Som en oppfølging av utredningen er det vedtatt å opprette en tilskuddsordning for å dekke historiske pensjonskostnader for ideelle og andre virksomheter som

har levert lovpålagte spesialisthelsetjenester og statlige barneverntjenester.

I Granavolden-plattformen har regjeringen beskrevet flere andre tiltak den vil iverksette for å ivareta de ideelle organisasjonene og tilrettelegge for økt bruk av ideell virksomhet.¹⁹ Dette omfatter blant annet å følge opp Stortingets vedtak om å øke andelen av den samlede helse- og omsorgssektoren som er organisert og drevet som ideell virksomhet, og komme tilbake med et måltall i statsbudsjettet for 2020, konkretisere Stortingets vedtak om 40 prosent ideell andel i institusjonsbarnevernet innen 2025 og invitere ideelle leverandører på arbeids- og velferdsfeltet for å utvikle en strategi som sikrer utvikling av ideell sektors rolle og tilbud. Tiltakene vil bli fulgt opp i budsjett-sammenheng og med utredninger på det enkelte fagdepartementets ansvarsområde.

Helse- og omsorgsdepartementet har også gitt de regionale helseforetakene i oppdrag å prioritere de ideelle leverandørene. I dette ligger det å sørge for at de ideelle leverandørenes andel av private institusjonsplasser økes over tid i forbindelse med innkjøpsprosesser, i den grad det er rettslig mulig og det ikke er til hinder for særskilt begrunnet bruk av kommersielle leverandører.

3.3.3 Utenlandske leverandører

Anslagsvis fire prosent av offentlige kontrakter som kunngjøres på Doffin, inngås med utenlandske leverandører.²⁰ I hovedsak dreier dette seg om leverandører fra Sverige (52 prosent) og Danmark (17 prosent), samt leverandører fra Finland (8 prosent) og Storbritannia (7 prosent).

Deltakelse fra utenlandske leverandører kan bidra til bedre konkurranse om offentlige innkjøp. Utenlandske leverandører kan tilby andre og alternative produkter og løsninger enn norske leverandører, og dermed gi norske oppdragsgivere et bedre utvalg å velge fra. Videre kan deltakelse fra utenlandske leverandører utfordre norske leverandører og gjøre dem mer konkurransedyktige. Dette taler for at norske oppdragsgivere bør legge til rette for deltakelse fra utenlandske leverandører for å oppnå bedre innkjøp.

For oppdragsgiverne kan det være en utfordring å håndtere tilbud fra leverandører fra land utenfor EØS-området, ettersom det kan oppstå tvil om slike leverandører har krav på å delta i offent-

¹⁷ Direktiv 2014/24/EU om offentlige anskaffelser.

¹⁸ Advokat Karin Floistad. Utarbeidet på vegne av Nærings- og fiskeridepartementet. (2017). *Utredning av handlingsrommet for bruk av ideelle leverandører av helse- og sosialtjenester*.

¹⁹ Se Granavolden-plattformen, særlig s. 39 flg.

²⁰ Gjelder kontrakter med en verdi som er lik eller overstiger EØS-terskelverdiene i tidsrommet 1. januar 2017 til 1. november 2018.

Boks 3.2 e-Certis

Utenlandske leverandører møter en rekke utfordringer ved deltakelse i offentlige innkjøp i Norge. Dette gjelder særlig vurderingene av om utenlandske leverandører oppfyller angitte krav til leverandørene. Ved deltakelse fra leverandører i EØS-området kan norske oppdragsgivere se hen til e-Certis for å undersøke om leverandørene leverer korrekte opplysninger. e-Certis gir en oversikt over hvilke dokumenter i andre EØS-land som tilsvarer norske dokumenter.

lige innkjøp i Norge. Foruten norske leverandører og leverandører fra EØS-området, har også leverandører fra land som er part i WTO-avtalen og leverandører fra land som Norge har inngått en internasjonale avtale med som omfatter offentlige anskaffelser, rett til å delta i konkurranser om offentlige kontrakter i Norge. Det er viktig å være klar over at slike leverandører har krav på å bli behandlet likt med norske leverandører i konkurransene.

Leverandører fra andre land enn ovennevnte har ikke rett til å delta i offentlige innkjøp i Norge. Dette innebærer at oppdragsgiverne kan avvise slike leverandører fra konkurransene uten annen begrunnelse enn at leverandørene ikke er rettighetshavere etter det norske anskaffelsesregelverket. Det er imidlertid ikke noe forbud mot å la leverandører fra andre land delta i konkurransen. Og konkurransemessige hensyn kan tale for å åpne opp for størst mulig konkurranse.²¹

På noen områder kan det imidlertid knytte seg noen særlige utfordringer til utenlandske leverandører. Det gjelder for eksempel for problemer knyttet til arbeidslivskriminalitet og useriøsitet i enkelte bransjer. Det kan også knytte seg sikkerhetsmessige utfordringer til deltakelse fra leverandører fra visse stater.

3.3.3.1 Leverandører med tilknytning til sikkerhetsmessige problematiske stater

Det offentlige gjør innkjøp av svært forskjellig karakter. Blant annet kjøpes det inn infrastruktur som er av grunnleggende betydning for Norge. I

tillegg gjøres det anskaffelser av systemer som gir tilgang til store mengder data, både til offentlige dokumenter, men også til personopplysninger om innbyggere og ansatte i det offentlige. Det kan potensielt ha store negative konsekvenser dersom slik infrastruktur og slike systemer utnyttes av stater Norge har et sikkerhetsmessig problematisk forhold til. Det er derfor viktig at norske oppdragsgivere har et bevisst forhold til sikkerhet, og at det stilles relevante krav i anskaffelser med sikkerhetsmessige aspekter.

Anskaffelsesregelverket gir et vidt handlingsrom for å stille krav til sikkerhet i anskaffelsene. Særlig relevant er reglene for sikkerhetsgraderte anskaffelser og anskaffelse av kritisk infrastruktur. Samtidig gir også anskaffelsesforskriften mulighet til å stille krav til sikkerhet i blant annet kravspesifikasjonen, noe som inkluderer sikkerhetskrav knyttet til delkomponenter. Oppdragsgiverne kan også stille krav til leverandørens pålitelighet, erfaring og kompetanse. Videre kan det inntas krav til konfidensialitet og taushetsplikt i kontraktsvilkårene. Et krav om taushetsplikt kan kombineres med en rett for oppdragsgiverne til å utføre kontroll, ettersyn og stedlige inspeksjoner ved utførelsen av oppdraget. Det er likevel viktig at krav til sikkerhet ikke i realiteten er begrunnet i et ønske om proteksjonisme. Det EØS-rettslige prinsippet om ikke-diskriminering på bakgrunn av nasjonalitet utgjør derfor en relevant begrensning for hvilke krav som kan stilles.

Regjeringen arbeider med en veileder til anskaffelsesregelverket som synliggjør handlingsrommet for ivaretagelse av sikkerhet. Veilederen vil være praktisk innrettet, og belyse nærmere sammenhengen mellom de forskjellige regelverkene som gjelder for anskaffelser hvor sikkerhet er et sentralt element.

3.4 Antallet anskaffelser

Offentlige anskaffelser er alle kjøp av varer, tjenester og bygg og anlegg som foretas hovedsakelig av stats- og kommuneforvaltningen og andre med bestemte tilknytninger til disse offentlige virksomhetene. I 2018 ble det publisert 16 750 kunngjøringer på Doffin, hvorav ca. 10 000 av dem var kunngjorte konkurranser. Av disse var ca. 5 000 konkurranser over EØS-terskelverdi, ca. 3 400 konkurranser over nasjonal terskelverdi og 1 600 frivillige kunngjøringer. Tidligere undersøkelser har vist at det har vært mellom fire og fem tilbud per offentlige anskaffelse i Norge, slik at

²¹ Veiledning om hvilke leverandører som har rett til å delta i offentlige innkjøp i Norge, finnes på Nærings- og fiskeridepartementets nettsider.

Boks 3.3 Terskelverdier i anskaffelsesforskriften

Det er mange terskelverdier i anskaffelsesregelverket. De som omtales oftest, er tre terskelverdier i anskaffelsesforskriften som angir hvilke deler av forskriften som skal følges og da hvilke krav som stilles til gjennomføringen av anskaffelsen. De tre terskelverdiene er:

- Terskelverdien for når anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse, som er på kroner 100 000. Anskaffelser over denne verdien og opp til nasjonal terskelverdi må i utgangspunktet følge anskaffelsesloven og enkelte grunnleggende krav i anskaffelsesforskriften, men er ikke underlagt kunngjøringsplikt og detaljerte prosedyrekrav.
- Nasjonal terskelverdi, som er på 1,3 millioner kroner. Anskaffelser over denne verdien og opp til EØS-terskelverdi må i utgangspunktet følge anskaffelsesloven og forenklede nasjonale prosedyrekrav.
- EØS-terskelverdi, som er noe ulik ut fra hvilken type anskaffelse det er snakk om.¹ Anskaffelser over denne verdien må i utgangspunktet følge anskaffelsesloven og mer omfattende prosedyrekrav forankret i EØS-direktiver.

¹ Se forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 5-3.

det anslagsvis blir levert mellom 40 000 og 50 000 tilbud i året.

I forbindelse med arbeidet med NOU 2014: 4, ble det innhentet tall som viste at anskaffelser under EØS-terskelverdiene utgjorde kun 23 prosent av totalverdien av alle anskaffelser, men 72 prosent av det totale antallet kontrakter.²² Anskaffelser under den nasjonale terskelverdien, som på det tidspunktet lå på 500 000 kroner, utgjorde bare tre prosent av verdien av alle anskaffelser, men hele 42 prosent av antallet inngåtte kontrakter. Over nasjonal terskelverdi var verdien 20 prosent og andelen av kontrakter 30 prosent.²³

²² Tall fra perioden 2009–2013.

²³ NOU 2014: 4 *Enklere regler – bedre anskaffelser. Forenkling av det norske anskaffelsesregelverket*, s. 42.

3.5 Utgifter i offentlige anskaffelser

3.5.1 Hvor mye kjøper det offentlige for?

I 2017 var det samlede innkjøp av varer og tjenester i offentlig sektor på 523 milliarder kroner.²⁴ Tallet 523 milliarder omfatter alle typer innkjøp og samsvarer ikke nødvendigvis med verdien av alle innkjøp som er omfattet av anskaffelsesregelverket. For eksempel inkluderer tallet rundt 75 milliarder kroner i produktkjøp til husholdningene, som støttes av offentlig sektor, for eksempel refusjoner ved kjøp av legemidler.²⁵ Det er likevel ingen tvil om at det hvert år brukes store summer på offentlige innkjøp.

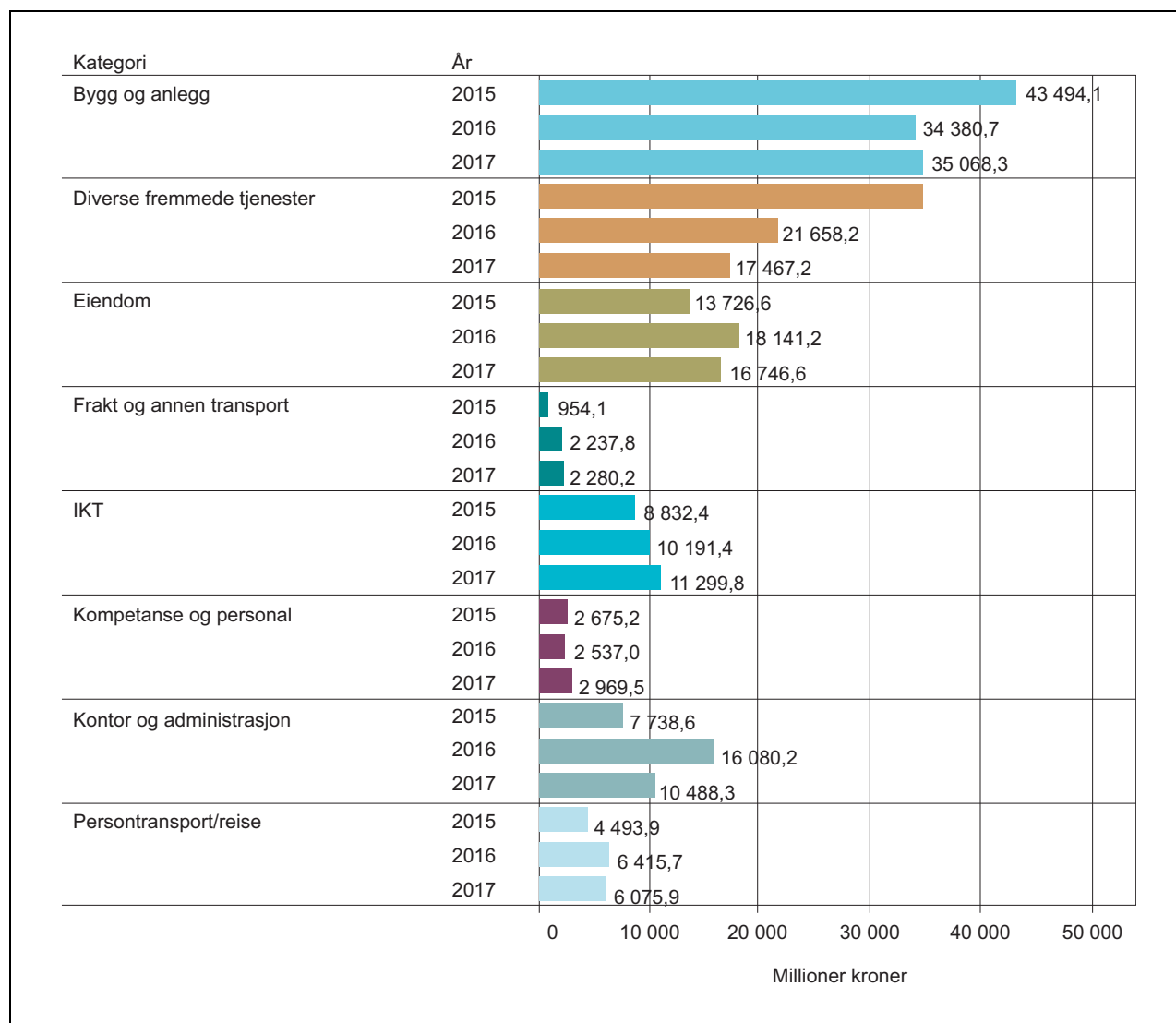
Kjøp av varer og tjenester i offentlig forvaltning økte med 23 milliarder fra 2016 til 2017. Innkjøpene i statsforvaltningen økte mest med i overkant av seks prosent. Den klare veksten i staten skyldes i stor grad en økning i investeringene. Særlig gjelder dette Forsvaret, der leveransen av seks nye kampfly bidro til sterk vekst i 2017. Av store investeringer i staten ellers, kan nevnes nytt nasjonalmuseum og nybygg i forbindelse med samlokaliseringen av Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) og Veterinærinstituttet.

3.5.2 De største innkjøpskategoriene i statlig sektor

Statsforvaltningens innkjøpsutgifter kan inndeles i ulike innkjøpskategorier som kontor, IKT, konsulenter osv. Oversikten i figur 3.1 viser at statsforvaltningen kjøper mest varer og tjenester innenfor kategorien bygg og anlegg, som blant annet dekker infrastruktur som vei og jernbane. Etter bygg og anlegg kommer utgiftsposten «diverse fremmede tjenester» som inkluderer konsulenter innen regnskap, revisjon og økonomitjenester, organisasjonsutvikling og vikarbyråttjenester, så vel som andre tjenester som for eksempel barnevernsplasser, helsetjenester, fengselsplasser, tolketjenester og asylmottaksplasser. Eiendom i betydning av leie, renhold, energi og vakt utgjør den tredje største innkjøpskategorien.

²⁴ Hentet fra Statistisk sentralbyrås nettsider.

²⁵ Oslo Economics og Inventura. Utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet. (2018). *Virkninger av nye samfunns-hensyn i offentlige anskaffelser*, s. 21.



Figur 3.1 Figur over utgiftene til statsforvaltningen i 2015, 2016 og 2017 fordelt på innkjøpskategorier

Kilde: Statsregnskapet, DFØ. Bearbeidet av Difi.

4 Gjennomføring av en god anskaffelsesprosess

4.1 Innledning

Anskaffelsesprosessen består av flere faser der innkjøperne må ta ulike vurderinger og beslutninger for å sikre god behovsdekning. I tillegg skal innkjøperne sørge for en god pris og ta andre viktige samfunnshensyn. Å gjennomføre en god anskaffelse krever tid, ressurser og kompetanse. I kapitlet beskrives noen av de mange valgene og beslutningene oppdragsgiverne må ta for å gjennomføre en god anskaffelsesprosess. I kapitlet beskrives også hvor i anskaffelsesprosessen det er behov og potensial for effektivisering.

Anskaffelsesprosessen består av tre hovedfaser:

1. Planlegging
2. Konkurransgjennomføring
3. Kontraktsoppfølging

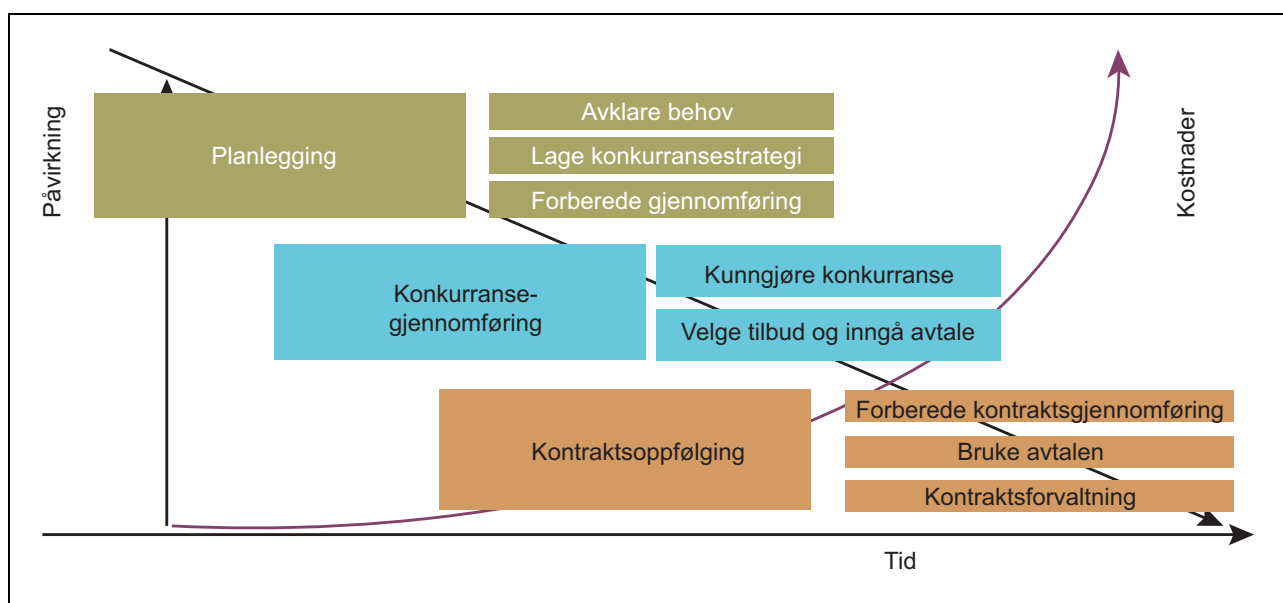
4.2 Planlegging av anskaffelsen

Planleggingsfasen består i hovedsak av å avklare behov, legge en plan og forberede gjennomførin-

gen av konkurransen. Planleggingen av anskaffelsene påvirker virksomhetens fremtidige kostnadsnivå. For dårlig tid eller kompetanse i planleggingsfasen gir gjerne dårligere anskaffelser. Det kan medføre at behovet ikke blir dekket, høyere pris, behov for tilleggsanskaffelser eller at konkurransen må avlyses. Dersom det brukes mer tid i planleggingsfasen, kan det også gi lavere kostnader i gjennomføringsfasen ved at det ikke dukker opp uforutsette problemer underveis, redusere risikoen for tid- og kostnadskrevende klageprosesser osv.

I en utredning for KS fra 2014 kommer det frem at innkjøperne i kommunene synes de bruker for liten tid på anskaffelsesprosessen, og at dette samlet sett gir dårligere anskaffelser. Planleggingsfasen og kontraktsoppfølgingsfasen trekkes spesielt frem.¹ Rapporten viser at manglende kapasitet og innkjøpsfaglig kompetanse gjør at flere kommuner ikke gjennomfører markedsundersøkelser og heller ikke bruker tilstrekkelig tid

¹ Rambøll og Inventura. (2014). Utredning for KS. *Kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranse*.



Figur 4.1 Anskaffelsesprosessen

Kilde: Difi

på behovsverifiseringen. Tilsvarende funn kommer også frem i modenhetsundersøkelsen fra 2017. Oppdragsgiverne bruker mest tid og ressurser i konkurransegjennomføringen, selv om god planlegging og oppfølging av kontraktene gjerne gir størst gevinster.²

I planleggingsfasen må det gjøres en grundig vurdering av behovet som skal dekkes og målet med anskaffelsen. Hvor mye tid og ressurser som skal brukes på prosessen, avhenger av størrelsen og kompleksiteten av anskaffelsen. Målet med anskaffelsen må kobles til målene i virksomhetsplanen og anskaffelsesstrategien for virksomheten. For å beskrive det reelle behovet er tverrfaglig deltakelse sentralt, med involvering av brukere, premissgivere, relevante fagmiljøer, budsjettansvarlige og eventuelle driftsmiljøer i virksomheten. Modenhetsundersøkelsen fra 2017 viser at det er få virksomheter som prioriterer behovsplanleggingen, og det er kun halvparten av virksomhetene som etablerer tverrfaglige team for å sikre god behovsforståelse og forankring av anskaffelsesprosessen. Virksomhetens styring av offentlige anskaffelser er nærmere omtalt i kapittel 14.

I planleggingen er det videre viktig med analyse av, og dialog med, markedet og fagmiljøer for å få bedre informasjon om hvordan behovet kan dekkes på kort og lang sikt. Dialogen med markedet kan skje på mange måter; alt fra en enkel telefon til én aktør, til å invitere til dialogkonferanser eller møter med hele eller deler av det aktuelle markedet. I tillegg er det viktig å innhente informasjon om hva som skaper god konkurranse og hvilke krav og tildelingskriterier som best legger til rette for at leverandørene kan levere sine beste tilbud. I denne vurderingen må oppdragsgiverne også vurdere relevante krav og kriterier for å ta andre samfunnshensyn.

På bakgrunn av kunnskapen om, og fra, markedet, kan det legges en strategi for anskaffelsen. Når behovet skal beskrives, er det viktig at kravspesifikasjonen er så åpen som mulig og at oppdragsgiveren kritisk vurderer hvilke absolutte krav som er påkrevd. Dersom oppdragsgiveren, etter markedsdialogen, finner at markedet ikke har noen gode løsninger på behovet, kan det være aktuelt å legge til rette for innovasjon. Nærmere om dette i kapittel 7.

Boks 4.1 Sjekkliste for gode offentlige anskaffelser

1. Avklar formålet med anskaffelsen, overordnede mål og strategier.
2. Fordel ansvar og myndighet gjennom hele anskaffelsesprosessen, inkludert kontraktsoppfølgingen.
3. Foreta tverrfaglige vurderinger av behov.
4. Gjennomfør markedsdialog for å avdekke hva som kan begrense og åpne for gode løsningsalternativer fra leverandørene.
5. Ta alltid med livssyklus kostnader i vurderingen.
6. Bruk åpne spesifikasjoner; ytelses- og funksjonskrav.
7. Still relevante og effektive krav til miljø og andre samfunnshensyn.
8. Velg den prosedyren som best ivaretar konkurransen og som begrenser transaksjonskostnadene.
9. Følg opp kontraktsforpliktelsene i avtalen.

4.3 Gjennomføring av konkurransen

I konkurransegjennomføringsfasen skal anskaffelsesdokumentene utarbeides og konkurransen deretter gjennomføres slik den er planlagt og i samsvar med anskaffelsesregelverket. Gjennomføringsfasen består blant annet i å motta tilbud, eventuelt foreta lovlige avklaringer og suppleringer av tilbudene, vurdere leverandørens kvalifikasjoner, gjennomføre forhandlinger hvis konkurransen åpner for det, evaluere tilbudene og på bakgrunn av evalueringen tildele kontrakt til vinnende leverandør. Etter tildelingen kan det bli en klageprosess før konkurransen avsluttes med kontraktsinngåelse, eller med avlysning dersom det er gjort feil i konkurransen som krever det.

Både KS-rapporten og modenhetsundersøkelsen fra 2017 viser at oppdragsgiverne bruker mest tid på denne fasen og mener at de har god kompetanse på regelverket.³ Dette er en positiv utvikling fra tidligere undersøkelser. I KS-rapporten frem-

² PwC og Difi. (2017). *Sourcing Survey – Innkjøpsanalyse i offentlig sektor*.

³ Rambøll og Inventura. Utredning for KS. (2014). *Kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranse* og PwC og Difi. (2017). *Sourcing Survey – Innkjøpsanalyse i offentlig sektor*.

Boks 4.2 Eksempel på mangelfull evaluering av leverandørene i gjennomføringsfasen – Veireno-saken

En av de mest omtalte sakene om offentlige anskaffelser de siste årene, er den såkalte «Veireno-saken». Oslo kommune måtte overta innhenting av husholdningsavfall i kommunen etter Veireno AS, som de hadde kontrakt med, ikke klarte å hente avfall som avtalt og var i ferd med å gå konkurs. I ettertid har kommunerevisjonen undersøkt anskaffelsen som Veireno AS vant.¹

I gjennomføringsfasen fant Kommunerevisjonen svakheter ved anskaffelsen. Kommunerevisjonen konkluderte blant annet med at Oslo kommunes vurdering av Veirenos økonomiske forutsetninger for oppdraget ikke var tilfredsstillende. Veirenos svake forutsetninger for oppdraget kunne vært avdekket dersom kommunen ved gjennomgangen av tilbudene hadde benyttet nødvendig økonomisk kompetanse på feltet. Dette var, etter Kommunerevisjonens syn, den viktigste årsaken til at Oslo kommune ikke lyktes med anskaffelsen.

¹ Kommunerevisjonen. (2018). Renovasjonsetatens anskaffelse av avfallsinnhenting. Rapport 04/2018.

kommer det imidlertid at virksomhetene er mer opptatt av å gjennomføre en korrekt prosess, enn å sikre at man får til en kvalitativ god anskaffelse. At oppdragsgiverne prioriterer regeletterlevelse så høyt, forklares med at virksomhetene er «redde» for å gjøre feil i anskaffelsesprosessen, at anskaffelsen skal resultere i klager og avlysninger av konkurranser og i verste fall at en konkurranse klages inn til KOFA eller domstolene. Nytt regelverk gir større fleksibilitet og tydeliggjør muligheter for dialog med markedet. For å bruke handlingsrommet i regelverket, er det viktig at innkjøperne har tilstrekkelig kompetanse om de nye mulighetene.

I arbeidet med meldingen har departementet mottatt flere innspill om behovet for hjelp til å utarbeide maler til konkurransegrunnlag og andre dokumenter til bruk i anskaffelsesprosessen. Bruk av maler kan bidra til å redusere transaksjonskostnadene for både leverandørene og oppdragsgiverne. Dette kan for eksempel være maler for konkurransegrunnlag, CV-er, evaluering av leveransen og avtaledokumenter. Arbeidet med

digitalisering av anskaffelsesprosessene kan også redusere transaksjonskostnadene. Se nærmere om dette i kapittel 16.

4.3.1 Forholdet mellom pris og kvalitet

Det er stor variasjon i hva det offentlige kjøper. Kontraktene kan omfatte alt fra standardiserte varer og tjenester til komplekse helse- og sosialtjenester, byggeprosjekter eller utvikling av IT-systemer. Valg av tildelingskriterier må vurderes konkret i hver anskaffelse. God kunnskap om markedet i forkant av konkurransen gjør det lettere å lage gode kriterier for kvalitet.

Den siste undersøkelsen fra EU viser at oppdragsgivere i Norge, i større grad enn oppdragsgivere i andre land, vektlegger andre forhold enn kun pris i konkurranser.⁴ Undersøkelsen tar utgangspunkt i kunngjøringer i TED-databasen og måler hvordan konkurransene gjennomføres og om oppdragsgiverne får verdi for pengene. Norge har god score og får blant annet gode resultater for bruk av andre tildelingskriterier enn pris i konkurranser.

Det kan være utfordrende å finne den riktige balansen mellom pris og kvalitet. Oppdragsgiverne må sikre at kvaliteten er god nok, men stilles det høyere krav enn det er behov for, betales det for en kvalitet som ikke er nødvendig. Regelverket gir mange muligheter til å velge ulike kriterier, og det er ikke krav til hvor mye vekt pris skal få i en konkurranse. Det er mulig å vektlegge pris lavt, og det er også mulig å sette en fast pris og konkurrere på kvalitet. Det er flere hensyn som er viktige i vurderingen av hvor stor vekt pris bør tillegges. Valget avhenger blant annet av type anskaffelse, hvordan ytelsen er spesifisert, risikovurderinger og markedet. Stor vekt på pris kan hindre bruk av leverandørens kompetanse, kvalitetsutvikling og innovasjon i løpet av kontraktperioden. For mange anskaffelser, for eksempel i langvarige tjenestekontrakter, kan dette være svært viktig. For store IKT-prosjekter har undersøkelser vist at suksess kjennetegnes ved at prosjektene har riktig ambisjonsnivå, god fleksibilitet, at oppdragsgiveren har god innkjøpskompetanse og er sterkt involvert og at kontrakten ikke er basert på fastpris. Problematiske prosjekter er de med høyt ambisjonsnivå, der oppdragsgiveren er lite involvert, legger sterk vekt på pris og der kontrakten er basert på en form for fastpris.⁵

⁴ EU-kommisjonen. (2017). *Single Market Scoreboard, Public Procurement*.

Det er kostnadseffektivt å velge tilbud som totalt sett er det billigste over hele levetiden omregnet i nåverdi. I tillegg kan miljøbelastninger prises og vektlegges. Mer om dette i kapittel 9.

4.3.2 Evaluering av tilbud

Ved å evaluere tilbudene avgjør oppdragsgiverne hvilket tilbud som er best, og hvem som skal tildeles kontrakt. Evalueringen skjer på bakgrunn av tildelingskriteriene. Mange oppdragsgivere har utfordringer både med å utforme lovlige tildelingskriterier og evaluere tilbudene korrekt. KOFA får ofte klager på disse delene av anskaffelsesprosessen.

Tildelingskriteriene skal gi et tydelig signal om hva som er viktig for oppdragsgiveren og må reflektere behovene og målene med anskaffelsen. Bruk av tildelingskriterier til å premiere ønskede egenskaper, istedenfor å stille absolutte krav, er for eksempel godt egnet der markedet ikke ennå er modent for absolutte krav.

Det kan være vanskelig å sette gode tildelingskriterier for å evaluere kvalitet. Diffuse kriterier gjør prosessen vanskelig og oppdragsgiverne risikerer å betale mye for en kvalitet som kanskje ikke er nødvendig for å dekke behovet. Uklare og diffuse tildelingskriterier øker også risikoen for klager og brudd på anskaffelsesregelverket. For generelle tildelingskriterier, som for eksempel «miljø», uten at dette spesifiseres nærmere, gjør evalueringen vanskelig for oppdragsgiverne og lite forutsigbar for leverandørene.

For konkurranser som skal avgjøres etter det beste forholdet mellom pris og kvalitet, må det brukes en evalueringsmodell. Det finnes flere ulike evalueringsmodeller.⁶ Modellene kan være komplekse og inkluderer som regel en matematisk formel for utregning av poeng. Modellen brukes til å sammenligne uttellingen den enkelte tilbyder har fått på tildelingskriteriene, og gir et samlet resultat som identifiserer vinneren av konkurransen.

Dårlig utforming av kriterier og uhensiktsmessig bruk av evalueringsmodeller kan gjøre at avgjørelsene blir tilfeldige og gir risiko for strategisk prising og manipulasjon. Valg av evalueringsmodell og utformingen av denne er derfor avgjø-

rende for at utfallet av konkurransen blir som tiltenkt og dekker oppdragsgiverens behov.

4.4 Oppfølging av kontrakten

Kontraktsoppfølgingsfasen starter når kontrakt er inngått og konkurransen er avsluttet. I denne fasen skal oppdragsgiveren sørge for at leverandøren leverer i henhold til kontrakten. Det innebærer for eksempel at priser som er avtalt benyttes, krav til kvalitet innfris, omfanget respekteres, leveringstid overholdes, garantiklausuler utnyttes og endringsregimet ivaretas gjennom kontraktens levetid. Oppdragsgiveren må også følge opp sine forpliktelser i avtalen.

Manglende kontraktsoppfølging kan føre til at målet med anskaffelsen ikke nås, for eksempel at behovene oppdragsgiveren har, ikke blir dekket, det blir fakturert for høye beløp eller at virksomheten gjør anskaffelser fra andre enn leverandøren de har avtale med. Manglende prioritering av kontraktsoppfølgingen kan derfor få store konsekvenser for gevinstrealiseringen. En viktig del av arbeidet med å effektivisere offentlige anskaffelser vil derfor være å styrke kontraktsoppfølgingen.

Passivitet og manglende kontraktsoppfølging kan også medføre brudd på anskaffelsesregelverket. Manglende lojalitet til inngåtte avtaler kan både være et brudd på forpliktelsen i avtalen og komme i konflikt med anskaffelsesregelverkets krav til konkurranse, kunngjøringsplikt mv. Manglende oppfølging av krav som er stilt i konkurransen, kan også utgjøre en ulovlig endring av kontrakten.

Kontraktsoppfølgingsfasen vurderes som den mest utfordrende fasen i en anskaffelse. Flertallet av oppdragsgiverne mangler gode rutiner for oppfølging og avslutning av kontrakter.⁷ Riksrevisjonen peker i sin rapport fra 2017 på at statlige virk-

Boks 4.3 Eksempel på gevinstrealisering gjennom bedre kontraktsoppfølging

Bærum kommune har hatt en gjennomgang av alle kontraktene på renhold i kommunen. De har skaffet en oversikt over alle kontraktene, samlet anskaffelsesansvaret og sørget for å tydeliggjøre kontraktsoppfølgingen. Dette har så langt ført til besparelser på 3,5 millioner kroner i 2017 og 2,2 millioner kroner i 2018.

⁵ Jørgensen, Magne (SMIOS) (2015). *Suksess og fiasko i offentlige IKT-prosjekter: En oppsummering av forskningsbasert kunnskap og evidensbaserte tiltak*.

⁶ Nærmere om ulike evalueringsmodeller, se www.anskaffelser.no

somheter opplever at de betaler mer enn avtalt ved kjøp av konsulent tjenester. En betydelig andel av medarbeiderne i statlige virksomheter opplever prosessen ved kjøp og bruk av konsulent tjenester som «noe utfordrende», og at utførte tjenester i noen eller stor grad har avveket fra inngåtte avtaler i kvalitet, kostnad og tidsbruk.⁸

Potensialet for bedre kontraktsoppfølging i det offentlige synes å være stort. Fra modenhetsundersøkelsen 2018 kommer det frem at kun 26 pro-

sent av virksomhetene oppgir at de har tilstrekkelig tid og ressurser til å følge opp kontrakter og leverandører på en god måte.⁹ Undersøkelsen viser også at kun 34 prosent av virksomhetene har gode rutiner for evaluering av leveransen. Videre oppgir 44 prosent av virksomhetene at de har gode rutiner for generell leverandøroppfølging. Kontraktsforvaltning er nødvendig for å ta ut gevinstpotensialet som ligger i kontraktene. Denne delen av anskaffelsesprosessen blir ofte nedprioritert på grunn av manglende kapasitet, eller at virksomheten ikke har definert hvor ansvaret for kontraktsoppfølging skal ligge.

⁷ Rambøll og Inventura. Utredning for KS. (2014). *Kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranse* og PwC og Difi (2017). *Sourcing Survey – Innkjøpsanalyse i offentlig sektor*.

⁸ Riksrevisjonen. (2017). *Riksrevisjonens undersøkelse av konsulentbruk i staten*. Dokument 3:6 (2016–2017).

⁹ Rambøll og Difi. (2018). *Modenhet i offentlige anskaffelser. Hovedundersøkelse*.

Del II
Regjeringens mål for offentlige anskaffelser

5 Bedre konkurranse

5.1 Innledning

Offentlig sektor er et stort marked for næringslivet i Norge. For mange leverandører er det å få oppdrag for offentlige virksomheter en viktig del av livsgrunnlaget deres. Offentlige anskaffelser har ikke bare betydning for den enkelte bedrift, men også for verdiskapingen totalt, ved at bedrifter skaper verdier og arbeidsplasser i Norge. Noe av det viktigste oppdragsgiverne kan gjøre, er derfor å legge til rette for god konkurranse i sine anskaffelser.

Anskaffelsesregelverkets prosedyreregler setter rammene for konkurranseutsetting og for å gjennomføre en rettferdig konkurranse. Det er likevel mange valg oppdragsgiverne foretar som ikke er lov- eller forskriftsregulert, som også kan påvirke graden av konkurranse. Det gjelder eksempelvis valg av konkurranseform, bruk av dialog, valg av standarder, maler og krav. Dersom anskaffelsen er utformet slik at enkelte leverandører ikke kan eller vil levere tilbud, kan dette innebære et tap både for de enkelte leverandørene og for oppdragsgiverne. I dag er det ulike forhold som kan gjøre det krevende for leverandørene å levere tilbud på offentlige kontrakter. Mange av dem er forhold som særlig gjør det krevende for små bedrifter å delta. Det følger av Granavolden-plattformen at regjeringen både vil gi små og mellomstore bedrifter en reell mulighet til å konkurrere om relevante offentlige kontrakter, og gjøre det enklere for små bedrifter å delta i slike konkurranser. Punkt 5.2 handler om hvordan oppdragsgiverne kan legge bedre til rette for konkurranse. Det finnes også grep leverandørene kan ta for at konkurransen skal fungere så godt som mulig, jf. punkt 5.3.

Regjeringen vil legge til rette for at alle leverandører som ønsker det, skal kunne delta i konkurranser om offentlige kontrakter. Et viktig tiltak er å utforme felles kjøpereregler for offentlige anskaffelser, utarbeidet av leverandører og oppdragsgivere i samarbeid, som skal bidra til bedre bevisstgjøring og bedre offentlige anskaffelser for begge parter.

5.2 Hvordan oppdragsgiverne kan legge bedre til rette for konkurranse

Oppdragsgivere kan gjøre flere valg for å påvirke graden av konkurranse i offentlige anskaffelser. Flere av disse er på områder som ofte trekkes frem som utfordrende for leverandørene, og særlig de minste, i møtet med offentlige anskaffelser. Dette er valg som potensielt kan virke konkurransebegrensende og redusere den samlede verdiskapingen.

5.2.1 Vær bevisst på hvilke krav som stilles til leverandørene

Krav som stilles til leverandørene må være forholdsmessige. Krav som ikke er relevante for leveransen, eller som er urimelig høye, kan begrense antallet tilbydere og konkurransen som sådan. Dette kan skyldes at kravene for å delta blir for vanskelige å oppfylle for mange leverandører. Eksempelvis kan det være uheldig for konkurransen dersom det stilles for strenge økonomiske krav eller for strenge krav til referanser fra tidligere leveranser, for oppdrag som er relativt små. Dette kan ekskludere særlig små eller nyetablerte leverandører fra å kunne delta i konkurransen, noe som igjen hemmer nyetablering, gründerskap og konkurranse. Deltakelse fra nyetablerte leverandører kan bidra til økt konkurranse og gjør at etablerte aktører med sterk markedsposisjon må strekke seg lenger for å vinne konkurransen. Oppdragsgiverne bør derfor være særlig bevisste på å legge til rette for gründere og nyetablerte virksomheter når de utformer anskaffelsene sine.

Oppdragsgiverne har en betydelig frihet til å velge hvilke krav de ønsker å stille, både til leverandørene og leveransene, i sine anskaffelser. Det kan være nødvendig å stille krav for å kontrollere at leverandørene har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å gjennomføre kontrakten, og at leveransen dekker behovet. Oppdragsgiverne velger dette ut fra egne vurderinger. Kravene kan være gode og riktige selv om noen leverandører faller utenom og er uenige i nivået på dem. Oppdragsgivi-

verne må derimot ha bevissthet rundt kost/nytte ved kravene de stiller, og dokumentasjonsmengden knyttet til disse, slik at man unngår overflødig eller unødvendig omfattende krav.

Hva som er riktig nivå på kravene vil variere og kan ikke reguleres i detalj, men det krever oppdragsgivere som har tilstrekkelig kunnskap og bevissthet om temaet. Dette ønsker regjeringen å bidra til, ved å ta initiativ til å utforme felles kjøregler for offentlige anskaffelser. Tiltaket er nærmere omtalt i punkt 5.4.

5.2.1.1 *Krav som er særlig problematiske for nyetablerte bedrifter*

Nyetablerte virksomheter har noen særskilte utfordringer når de ønsker å delta i konkurranser om offentlige kontrakter. Særlig er det to forhold som byr på problemer.

Det første knytter seg til kravene som stilles til referanser og erfaring. Det er selvsagt viktig for mange kontrakter at leverandørene har god og relevant erfaring. Hvordan oppdragsgiverne etter spør dette, kan imidlertid ha stor betydning for om gründere og nyetablerte virksomheter kan delta i konkurransen eller ikke. Mange oppdragsgivere ber for eksempel om at leverandørene skal oppgi tre relevante referanseprosjekter fra de siste fem årene. For små leverandører som kanskje kun har kapasitet til å ta på seg ett prosjekt av gangen, kan et slikt krav være vanskelig nok i seg selv. For nystartede virksomheter er kravet umulig å oppfylle. Dermed kan et krav som tilsynelatende fremstår som rimelig og fornuftig, virke konkurransebegrensende. Oppdragsgiverne bør derfor tenke gjennom om kravet er strengt nødvendig slik det er oppstilt. For eksempel vil et mindre antall referanseprosjekter, eller i hvert fall over flere år, kunne åpne opp for at flere kan delta. Og ved at det stilles krav om at de ansatte i bedriften har den etterspurte erfaringen i stedet for selve bedriften, kan det også i større grad åpnes for deltakelse fra nyetablerte virksomheter.

En annen hindring er at oppdragsgiverne gjerne stiller krav om at leverandørene skal ha på plass alt som er nødvendig av for eksempel bemanning, utstyr mv., allerede ved tilbudsinnleveringen. For mange gir dette for liten tid til å få dette på plass. Mange har heller ikke økonomi til å foreta de nødvendige investeringene som for eksempel ekstra utstyr eller bemanning krever, før de vet om de får oppdraget. Tids- og investeringsaspektet kan avhjelpest ved at oppdragsgiverne i stedet stiller kravene som kontraktsvilkår,

slik at de først skal være oppfylt etter kontraktinngåelsen.

5.2.2 **Vurdere å dele opp store kontrakter**

Det dukker fra tid til annen opp eksempler på anskaffelser som er utformet slik at mindre bedrifter er ekskludert fra deltakelse, fordi kontraktene er for store. Dette gjelder eksempelvis store bygge- og anleggsanskaffelser, kanskje særlig av infrastruktur, eller anskaffelser der det søkes etter landsdekkende tjenester. Et kjent eksempel på det sistnevnte er anskaffelser av hotell- og konferansetjenester. Dersom slike anskaffelser ikke åpner for å inngi tilbud på deler av konkurransen, vil den favorisere større leverandører som har mulighet til å levere i hele landet. Risikoen er at frittstående leverandører med evne til konkurransedyktige enkeltleveranser, presses ut av markedet.¹

Det å dele opp anskaffelser kan bidra til å styrke konkurransen både på kort og lang sikt, ved at kontraktene lettere blir tilpasset mindre bedrifters kapasitet, fagområde og geografiske plassering. Oppdeling av kontrakter kan for eksempel lette adgangen for nyetablerte virksomheter og redusere sannsynligheten for at oppdragsgiverne blir låst til en leverandør. Dette vil særlig være viktig i situasjoner der det er få tilbydere som har kapasitet til å gjennomføre prosjektet i sin helhet.

Samtidig er det ikke gitt at oppdeling i delkontrakter *alltid* er det mest hensiktsmessige. Opp-

Boks 5.1 Utbyggingen av FV 17 Steinkjer-Namsos

Utbyggingen av FV 17 Steinkjer-Namsos har en samlet kostnad på om lag 1,7 milliarder kroner. Statens vegvesen har valgt å lyse ut prosjektet i seks entrepriser. Dette har gjort det mulig for mellomstore entreprenører å påta seg kontraktene som hovedentreprenør.

Statens vegvesen har uttalt at oppdelingen har gitt god konkurranse om kontraktene og at dette har ført til at de kunne frigjøre 80 millioner fra hovedprosjektet til marginalstreknin-gen Fv 17 Dyrstad – Østvik.

¹ NHO m.fl. har utarbeidet en mal som kan benyttes for å legge til rette for konkurranse i hotellanskaffelser, jf. også kapittel 15.

dragsgiverne må derfor ha muligheten til å foreta en helhetlig vurdering av når det er hensiktsmessig å dele opp en konkret anskaffelse og ikke.² Oppdeling kan medføre en mindre effektiv anskaffelsesprosess og reduserte muligheter til å realisere samdrifts- og stordriftsfordeler. Størrelsen på oppdraget, hvordan markedet er og eventuelle konsekvenser for konkurransen på kort og lang sikt, må derfor vurderes i hvert enkelt tilfelle.

Det å gjøre gode og riktige vurderinger av om en kontrakt skal deles opp eller ikke, krever kompetente og profesjonelle innkjøpere. Det krever en økt bevisstgjøring hos oppdragsgiverne. I anskaffelsesregelverket er det gitt regler om at oppdragsgiverne skal gi en begrunnelse dersom de ikke deler opp anskaffelsen i delkontrakter, gjerne kalt «del opp eller begrunn-prinsippet».³ Vi har lite kunnskap om oppdragsgiverne faktisk gjennomfører en slik vurdering, og om de gir gode og forståelige begrunnelser dersom de velger å ikke dele opp kontrakten. Det er også behov for mer kunnskap om hvilke konsekvenser store kontrakter kan ha på markedet, herunder påvirkningen dette har på små og mellomstore bedrifters deltakelse og konkurransesituasjonen ellers. Regjeringen vil derfor gjennomføre en todelt utredning av de markedsmessige konsekvensene av store offentlige anskaffelser og oppdragsgivernes etterlevelse av regelverkets «del opp eller begrunn-prinsipp», for utvalgte områder der vi vet at det er utfordringer med store kontrakter.

5.2.3 Bedre dialog med markedet

Til tross for at det nye regelverket er blitt tydeligere på at det er lov å ha dialog med leverandørene i forkant av en anskaffelse, er fortsatt mange innkjøpere reddet for å gjøre feil og avstår fra å ha dette.

Dialog med markedet i tidlig fase kan bidra til at:

- Leverandørene får bedre kunnskap om behovene til oppdragsgiverne
- Oppdragsgiverne kan få informasjon om nye muligheter i markedet og dermed stimulere til innovasjon og bedre konkurranse
- Oppdragsgiverne kan få innspill til hvordan de bør utforme konkurransen for å sikre best mulig konkurranse, hvordan utforming og bruk av rammeavtaler kan gjøres best mulig,

hvordan konkurransen eventuelt kan deles opp osv.

Manglende dialog med leverandørene og kjennskap til markedet gjør at mange anskaffelser utformes og gjennomføres på en lite egnet – eller i hvert fall ikke optimal – måte. Dette kan igjen gjøre at mange leverandører ikke ser seg tjent med å delta i konkurransene. Viktigheten av god dialog er også nærmere omtalt i kapittel 4.

5.2.4 Legge til rette for innovasjon

Offentlige oppdragsgivere kan bidra til nytenking og utvikling i leverandørmarkedet ved å etter spørre nye og bedre løsninger. Flere av næringslivets interesseorganisasjoner har i sine innspill til meldingen pekt på at kunnskap og teknologi vil bli langt viktigere i alle næringer fremover, og at offentlige anskaffelser kan bidra til å få frem de beste og mest innovative løsningene.

Flere leverandører peker på at innovasjon er avgjørende for å overleve som enkeltbedrift, bransje eller næring. Et høyt kostnadsnivå gjør at Norge må være ledende på de beste ideene. Innovative løsninger er ikke bare viktig for å dekke det offentliges behov, men etterspørselen etter slike løsninger kan også være avgjørende for konkurransekraften til leverandørene.

Leverandørene peker først og fremst på viktigheten av at oppdragsgiverne foretar innovasjonsvennlige anskaffelser, altså at de ikke stenger for innovasjon ved å etterspørre en ferdig beskrevet vare eller tjeneste. Ny teknologi kan løse gamle problemer på en måte oppdragsgiverne ikke er klar over. Dersom det som etterspørres allerede er tydelig definert og detaljspesifisert, får ikke leverandørene mulighet til å tilby nye ideer og løsninger. Ved å stille krav til hva som skal løses, men ikke hvordan, åpnes konkurransen for leverandører med nye eller innovative løsninger. Dette kan oppdragsgiverne gjøre ved å stille åpne kravspesifikasjoner eller teknologinøytrale krav. Nærmere om regjeringens tiltak for innovative offentlige anskaffelser i kapittel 7.

5.2.5 Legge vekt på andre kriterier enn pris

I konkurranser der det utelukkende konkurreres på pris, eller der pris vektet svært høyt, kan leverandører som satser på kvalitet, seriøsitet, strenge miljøkrav og lignende, ha begrensede muligheter til å vinne frem. Det samme gjelder for leverandører fra høykostland, slik som Norge. Følgelig kan dette føre til at mange avstår fra å delta i kon-

² Se også kapittel 15.

³ Kravet gjelder for kontrakter over EØS-terskelverdi, jf. forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 19-4.

kurransen og konkurransen i markedet kan svekkes både på kort og lang sikt.

I mange konkurranser kan det være riktig at pris er vektet tungt. Det kan også være slik at kvalitet, miljø og andre hensyn er ivaretatt på andre måter, for eksempel gjennom kravspesifikasjonen, selv om det ikke gjenspeiles i tildelingskriteriene. For å finne den riktige balansen her, kreves god kompetanse og bevissthet hos oppdragsgiverne.

5.2.6 Mer bruk av standardkontrakter

Det følger av anskaffelsesforskriften at «..der det finnes fremforhandlede og balanserte kontraktsstandarder, skal oppdragsgiveren som hovedregel bruke disse».⁴ Standardkontrakter utformes gjennom konsensusbaserte prosesser der alle relevante interessenter inviteres til å delta. Det vil si at kontraktene er gjennomarbeidet og balanserte etter innspill fra både leverandør- og oppdragsgiversiden.

Noe av det næringslivet er mest opptatt av i sine innspill til meldingen, er at det skal benyttes standardkontrakter ved offentlige anskaffelser. De mener at bruk av standardkontrakter er et effektiviserings- og forenklingstiltak i seg selv. Standardkontraktene gjør det forutsigbart for begge parter og bidrar til lavere transaksjonskostnader ved at leverandørene blant annet slipper å vurdere risikoen ved hvert eneste avvik og kalkulere inn pris på dette, uavhengig av om risikoen slår til eller ikke. Man reduserer da også risikoen for feilprising, forbehold og kostbare konflikter i etterkant.

Tilbakemeldingene fra næringslivet er at oppdragsgiverne ikke i tilstrekkelig grad benytter standardkontrakter. Der oppdragsgiverne i stor grad bruker standardkontrakter, for eksempel på bygge- og anleggsanskaffelser, så er utfordringen at det gjøres avvik fra dem. Disse er ofte verken hensiktsmessige eller nødvendige. Avvikene kan gå på at oppdragsgiverne utvider kontraktene med egne krav, endrer på balansen mellom partene eller stryker deler av kontrakten. Særlig fra anleggsbransjen er tilbakemeldingene at det er problematisk at oppdragsgiverne tar bort effektive tvisteløsningsmekanismer i kontraktene.

Oppdragsgiverne må utarbeide anskaffelsesdokumenter til alle anskaffelser, og de må passe på at de er best mulig tilpasset den konkrete anskaffelsen. Det gjelder også for kontrakten. De fleste anskaffelser er forskjellige, og kontraktstil-

pasninger kan både være lurt og nødvendig i mange tilfeller. Det kan for eksempel være særegne forhold ved den enkelte kontrakten som tilsier dette eller at det gjøres for å ta høyde for nye løsninger og innovasjon. Oppdragsgiverne må likevel være bevisste på de valgene de tar, dersom de velger ikke å benytte standardkontrakter eller gjør avvik fra disse. Særlig gjelder dette tilpasninger som forrykker risikobalansen mellom partene. Når leverandørene tar mer av risikoen, kan det føre til at de veier opp for dette ved å øke prisene sine. Det kan også føre til at enkelte leverandører vurderer risikoen som så høy at de unnlater å inngi tilbud. Oppdragsgiveren må derfor vurdere om avviket virkelig er nødvendig og hva merkostnadene ved å gjøre endringer i så fall vil være.

5.2.7 Vær oppmerksom på konkurransebegrensende atferd

Useriøse leverandører kan vinne frem ved ikke å følge de samme lover og regler som konkurrenten. Dette gjør at leverandørene ikke konkurrerer på like vilkår og kan på sikt bidra til at seriøse bedrifter skyves ut av markedene der det offentlige foretar sine innkjøp.

Normalt skal leverandøren som tilbyr den laveste kontraktsprisen velges, alt annet likt. Unormalt lave tilbud kan likevel være ledd i en strategi om å presse konkurrenter ut fra markedet. Lykkes en leverandør med dette, kan en kort-siktig gevinst for oppdragsgiverne i form av reduserte kontraktspriser kunne medføre tap i form av mindre konkurranse og høyere kontraktspriser ved fremtidige anskaffelser. Det er derfor viktig at oppdragsgiverne er oppmerksomme på tilbud som virker unormalt lave og undersøker disse nærmere i henhold til anskaffelsesforskriftens avvisningsbestemmelser.⁵

En annen konkurransebegrensende atferd, som er i strid med konkurranseloven, er ulovlig samarbeid. En grunnleggende forutsetning for gode og ressurseffektive offentlige anskaffelser, er konkurranse mellom uavhengige aktører. Ulovlig samarbeid svekker konkurransen ved at to eller flere tilbydere, som ellers kunne konkurrert om oppdraget, samarbeider om å inngi felles tilbud. Oppdragsgiveren vil da potensielt ikke oppnå de fordelene som en konkurranse er ment å gi, og risikerer å akseptere tilbud som ikke er fremkommet som resultat av reell konkurranse.

⁴ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 8-12 (1) og § 19-1 (1).

⁵ Se også forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 24-9.

Boks 5.2 Bruk av egenerklæring kan gi styrket konkurranse

Selv om tilbyderne har et selvstendig ansvar for å kjenne og følge konkurranseloven, kan det likevel være behov for økt bevissthet om konkurranselovgivningen og de rammer denne setter for kontakt med konkurrerende tilbydere ved offentlige innkjøp. Et mulig tiltak for å hindre konkurransebegrensende samarbeid, er bruk av egenerklæring. I praksis innebærer en slik egenerklæring at leverandørene underskriver eller haker av på en boks i anskaffelsesdokumentene på at de er kjent med konkurranselovens bestemmelser, og de erklærer at tilbudet er utarbeidet uten kontakt med konkurrerende tilbydere.

OECD anbefaler bruk av slike egenerklæringer og i Canada er dette utbredt. I Norge har særlig Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) og Landbruksdirektoratet tatt dette i bruk.

Oppdragsgiverne er i en særlig posisjon der de kan oppdage signaler på ulovlig anbudssamarbeid og melde fra til Konkurransetilsynet. Både OECD og Konkurransetilsynet har derfor utarbeidet sjekklister for å hjelpe offentlige oppdragsgivere med å oppdage ulovlig samarbeid.⁶ Oppdragsgiverne kan også forebygge konkurransebegrensende samarbeid ved å være bevisste på hvilken informasjon som offentliggjøres i en anskaffelsesprosess, slik at det ikke formidles konkurransesensitiv informasjon verken til eller mellom tilbyderne, som er egnet til å redusere graden av konkurranse.

5.2.7.1 Grensen mellom ulovlig og lovlig samarbeid

Mange leverandører, særlig innenfor bygge- og anleggsbransjen, er opptatt av når de kan samarbeide med andre for å inngi felles tilbud. Dette kan for eksempel være ønskelig der leverandørene er små eller der kontraktene er så store at leverandørene selv ikke har kapasitet, kompe-

tanse eller økonomiske forutsetninger for å levere tilbud alene.

Det er kun konkurranseskadelig samarbeid som er ulovlig. I tilfeller der en eller flere leverandører alene ikke kan inngi tilbud, men gjennom samarbeid kan inngi tilbud, vil dette kunne bidra til økt grad av konkurranse og være lovlig. I tillegg kan det også tenkes samarbeid som i utgangspunktet virker konkurransebegrensende, men som likevel kan være lovlig fordi det realiserer effektivitetsgevinster som oppveier den mulige konkurranseskaden.⁷ Samarbeid som etableres for å kunne tilby lavere pris og bedre kvalitet for kjøperen enn leverandørene kan tilby uten å samarbeide, vil derfor normalt være lovlig.

Det har vært hevdet at konkurranselovens forbud mot ulovlig samarbeid hindrer at det blir gitt tilbud på store kontrakter, og at norsk praksis på dette området er strengere enn i de andre nordiske landene. Norge har imidlertid de samme reglene som øvrige nordiske land, og det er ingen ting som tyder på at praksis er strengere. For eksempel har veiledningen om temaet fra det danske konkurransetilsynet mange henvisninger til praksis fra Norge. Når det gjelder manglende tilbud på de store kontraktene, så kan det være mange grunner til at dette skjer. Den mest nærliggende grunnen er at oppdragsgiverne ikke har truffet markedet med utlysningen fordi kontrakten er for stor, det stilles for strenge krav, risikobalansen er uklar osv., jf. tidligere punkter. Uansett er ikke løsningen å gjøre en generell lettelse i forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid. Da vil bare konkurransen potensielt bli enda dårligere.

Hvorvidt et samarbeid om å inngi felles tilbud i en konkurranse vil være lovlig eller ikke, må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Leverandørene må selv foreta denne vurderingen da det er de som best kjenner markedet, potensielle konkurrenter og egne forutsetninger for å levere tilbud. Enkelte næringsorganisasjoner ønsker en forhåndsklarering og har bedt om at en slik oppgave legges til Konkurransetilsynet. En slik klarening vil nødvendigvis ta tid, og det å sette i gang en slik prosedyre vil i praksis lede til at leverandørene ikke rekker å delta i konkurransene som lyses ut. Konkurransetilsynet vil heller ikke ha, eller i praksis kunne få, den kunnskapen som er nødvendig for å foreta en slik vurdering.

Som et generelt utgangspunkt er det likevel slik at samarbeid mellom leverandører som er

⁶ Se Konkurransetilsynet. (2018). *Blir du lurt? – Unngå anbudssamarbeid ved innkjøp* og OECD. (2012). *Recommendation of the OECD Council on fighting bid rigging in public procurement*.

⁷ Nærmere om dette: Konkurransetilsynet. (2014). *Veiledning om prosjektsamarbeid*.

komplementære, normalt er uproblematisk, mens leverandører som driver samme type virksomhet og normalt er konkurrenter, bør være forsiktige. Er det klart at ingen kan inngi tilbud alene og heller ikke enkelt kan utvide kapasiteten på egen hånd, vil også samarbeidet normalt være lovlig.⁸

Konkurransetilsynet har utarbeidet veiledningsmateriell, holdt en rekke foredrag og stått for annet informasjonsarbeid om ulovlig samarbeid. Veiledningsmaterialet er både juridisk og mer praktisk rettet.⁹ Behovet for eventuelle utbedringer og endringer i veiledningen vil være under vurdering, i lys av brukerbehov og utviklingen som skjer på dette området i EU/EØS.

5.2.8 Forenkle anskaffelsesprosessene

I en dansk undersøkelse fra 2017 svarer en fjerdedel av de spurte bedriftene at de aldri deltar i offentlige anskaffelser.¹⁰ Begrunnelsen som gis, er blant annet at det oppleves som for tidkrevende og kostbart. Enkelte opplever også at det er stor usikkerhet knyttet til deltakelse, og at det kan være komplekst og vanskelig å forholde seg til anskaffelsesdokumentene. I særlig grad er usikkerhet og forventede kostnader utslagsgivende for valget om å avstå fra å delta i konkurranser om offentlige kontrakter.

Det er ikke gitt at resultatene i den danske undersøkelsen er direkte overførbare til norske forhold, men den gir en indikasjon på at det å avstå fra konkurranser om offentlige kontrakter er relativt vanlig, og at høye kostnader er en viktig årsak til dette.

I arbeidet med nytt regelverk ble det gjort en rekke forenklingstiltak for å få ned transaksjonskostnadene. Ett av de viktigste var å heve den nasjonale terskelverdien, se punkt 5.2.8.1. For små og mellomstore bedrifter vil særlig det videre arbeidet med digitalisering og forenkling av anskaffelsesprosessene være viktig. I forbindelse med innlevering av tilbud opplever mange leverandører det som tidkrevende å finne frem og sende inn ulike dokumentasjonsbevis (eksempelvis firmaattest og skatteattest). Våren 2019 lanseres en digital tjeneste, eBevis, som skal forenkle innhenting og kontroll av slike dokumentasjonsbevis. I stedet for at leverandørene sender inn

⁸ Se informasjon om prosjektsamarbeid på Konkurransetilsynets nettsider.

⁹ Se Konkurransetilsynets nettsider.

¹⁰ Center for Forskning i Offentlig-Privat Samspill (COPS). (2017). *Private virksomheders transaktionsomkostninger ved offentlige udbud - en survey-undersøgelse på tværs af brancher*.

Boks 5.3 Strategi for små og mellomstore bedrifter (SMB-strategi)

Regjeringen vil legge frem en egen SMB-strategi der de ser på utfordringer og muligheter som er særlig sentrale for disse virksomhetene. Målet med strategien er å se på tiltak som kan bidra til å gjøre «hverdagen enklere» og gi økt verdiskaping i små og mellomstore bedrifter.

dokumentasjonen, skal oppdragsgiverne hente ut relevant informasjon direkte fra kilden. Dette er et viktig forenklingstiltak for leverandørene. eBevis har også som formål å gjøre det lettere å sjekke om leverandørene er seriøse, og er derfor også omtalt i kapittel 10 om arbeidslivskriminalitet. I kapittel 16 beskrives arbeidet med å gjøre anskaffelsesprosessen heldigital, noe som også vil medføre positive virkninger og forenklinger for leverandørene.

5.2.8.1 Heving av nasjonal terskelverdi

I forbindelse med behandlingen av anskaffelsesloven våren 2016 ba Stortinget regjeringen om å heve nasjonal terskelverdi. Dette ble fulgt opp ved å blant annet heve den nasjonale terskelverdien fra 500 000 kroner til 1,1 millioner kroner (senere justert til 1,3 millioner kroner, i tråd med økningene i EØS-terskelverdiene). Det betyr at innkjøp under 1,3 millioner kroner ikke må kunngjøres og følge detaljerte regler. Regjeringen mener at dette er et viktig tiltak for å forenkle prosessene for de mindre anskaffelsene og dermed sikre mer effektiv bruk av offentlige midler og redusere samfunnets kostnader.

En fordel med kunngjøring er at konkurransene gjøres kjent, noe som kan føre til at flere tilbydere deltar i konkurransen. På den annen side kan flere tilbud gi økte kostnader, både for oppdragsgiverne og leverandørene, jf. kapittel 2. For kontrakter under nasjonal terskelverdi kan oppdragsgiverne selv regulere antallet tilbydere, mens det ikke er mulig på samme måte ved en kunngjøringsplikt. Anskaffelsesprosessen vil også ta lengre tid dersom det skal gjennomføres en kunngjort konkurranse, enn dersom oppdragsgiverne kan henvende seg til noen utvalgte leverandører. I tillegg øker også risikoen for tvister og etterfølgende prosesser.

Boks 5.4 Frivillig kunngjøring

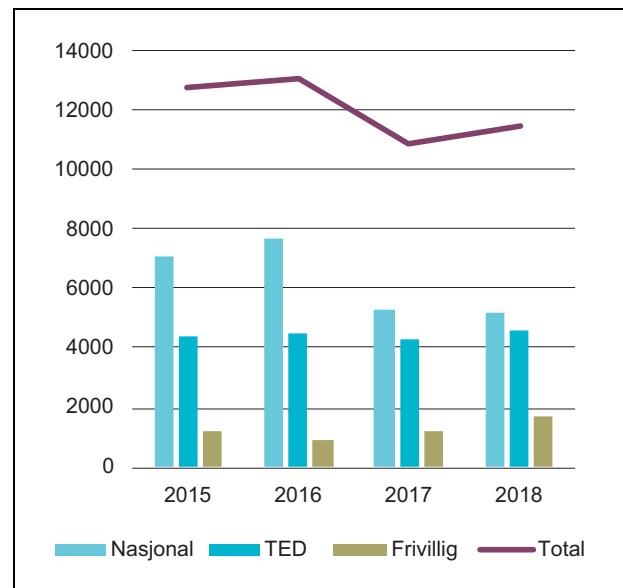
Ved en frivillig kunngjøring kan oppdragsgiverne nå ut til et større marked. Frivillig kunngjøring gir alle potensielle tilbydere tilgang til informasjon om kontrakten, og kan gi økt konkurranse og bedre oversikt over markedet. I tråd med formålet om effektiv ressursbruk og kravet til forholdsmessighet bør oppdragsgiverne særlig vurdere frivillig kunngjøring for anskaffelser som ligger nær terskelverdien på 1,3 millioner kroner.

Selv om terskelverdien er hevet, skal oppdragsgiverne fortsatt sørge for at det er konkurranse om kontraktene mellom 100 000 kroner og 1,3 millioner kroner. Terskelverdihevingen gir oppdragsgiverne et økt handlingsrom til å velge fremgangsmåte for å skape konkurranse om disse kontraktene. Oppdragsgiverne kan skape konkurranse ved å henvende seg direkte til flere leverandører eller ved frivillig kunngjøring. Særlig for nyetablerte leverandører vil en frivillig kunngjøring lette deres muligheter for å komme inn i markedet.

Tall fra Doffin viser at etter at den nasjonale terskelverdien ble hevet i 2017, har det totale antallet kunngjøringer som forventet gått noe ned, se figur 5.1. Antallet frivillige kunngjøringer har samtidig økt fra 941 frivillige kunngjøringer i 2016, til 1 353 i 2017 og 1 733 i 2018.

Oppdragsgiverne kan også på andre måter enn ved frivillig kunngjøring tilstrebe å finne nye leverandører. Bergen kommune har for eksempel i sine rutiner at de skal, hvis mulig, ha en «nykommer» med når de inviterer til konkurranse.

Hevingen av nasjonal terskelverdi har blitt ulikt mottatt. Oppdragsgiverne er stort sett positive og melder tilbake om en enklere og mer fleksibel innkjøpshverdag. På leverandørsiden er tilbakemeldingene mer delte. Noen leverandører er positive eller stiller seg nøytrale til hevingen, mens flere interesseorganisasjoner er skeptiske. De mener at økningen vanskeliggjør tilgangen til offentlige kontrakter for leverandørene, og særlig for de små leverandørene som ikke har relasjoner til oppdragsgiverne. De mener videre at både etablerte og nyetablerte leverandører nyter godt av at offentlige kontrakter kunngjøres, slik at de enkelt kan gjøres kjent med oppdragene og tilby sine tjenester og produkter i forutsigbare konkurranser. *NHO* har på denne bakgrunn kommet



Figur 5.1 Kunngjorte konkurranser på Doffin fra 2015–2018

Kilde: Doffin

med et konkret ønske om en forenklet kunngjøringsplikt på Doffin («lille Doffin») for kontrakter mellom 100 000 kroner og 1,3 millioner kroner.

Regjeringen vil evaluere hevingen av terskelverdiene. I evalueringen er det også naturlig å vurdere behovet for en forenklet kunngjøringsplikt. For at evalueringen kan bygge på konkrete erfaringer, er det viktig at regelverket får virke en stund. Nytt regelverk trådte i kraft 1. januar 2017 og en evaluering vil tidligst bli igangsatt høsten 2019.

5.3 Hva leverandørene kan bli bedre på

Når det snakkes om å bedre konkurransene, pekes det først og fremst på oppdragsgiverne. Hva kan oppdragsgiverne bli bedre på? Hvordan kan de organiseres bedre, øke kompetansen osv.? Dette er også naturlig siden det er oppdragsgiverne som er underlagt anskaffelsesregelverket, og som gjennomfører og styrer anskaffelsesprosessene.

Men det er også mye leverandørene kan gjøre for å skape bedre og mer effektive anskaffelsesprosesser. Først og fremst gjelder dette i tidlig fase, ved å bruke tid på henvendelser og delta aktivt i dialogmøter som oppdragsgiverne inviterer til. Når oppdragsgiverne presenterer sine utfordringer og behov, kan leverandørene bidra med rådgivning og veiledning i stedet for salg. På

den måten kan økt kunnskap hos begge parter om hverandres begrensninger og muligheter, bidra til bedre løsninger.

Leverandørene har også et ansvar for å sette seg godt inn i behovet til oppdragsgiverne og rammebetingelsene for konkurransen, det vil si regelverk og anskaffelsesdokumentene til de enkelte anskaffelsene. Jo flere tilbud som har med alt og besvarer alt som etterspørres på en god måte, jo raskere og enklere blir den videre prosessen. Leverandørene bør også ta tidlig kontakt med oppdragsgiverne hvis de ser at det er feil i anskaffelsesdokumentene eller at det er satt krav som er umulige å oppfylle. Det kan potensielt spare prosessene for lange klagerunder eller konflikter rundt kontraktssituasjonen i ettertid.

5.4 Regjeringens tiltak

De fleste av forholdene som tas opp i punkt 5.2, knytter seg til hvordan oppdragsgiverne legger opp sine anskaffelser. Valgene de gjør, avhenger igjen av deres profesjonalitet og innkjøpsfaglige kompetanse. Økt kompetanse og profesjonalisering, jf. kapittel 13 til 15, vil følgelig også ha stor betydning for oppdragsgivernes valg og tilrettelegging for konkurranse, herunder muligheten for deltakelse for nyetablerte og små og mellomstore bedrifter.

Informasjon og veiledning er viktig for å gi økt kunnskap og bevissthet, først og fremst hos oppdragsgiverne, men også hos leverandørene. Gjennom Difis arbeid med veiledning, utarbeidelse av maler mv. er målet å øke kompetansen hos oppdragsgiverne slik at de har best mulige forutsetninger for å planlegge og gjennomføre gode anskaffelser. Indirekte kommer denne veiledningen også leverandørene til gode. Difi har også utarbeidet noe veiledning rettet mot leverandørene direkte og holder også kurs der leverandørene inviteres sammen med oppdragsgiverne.

Kurs og veiledning til leverandørene utover dette er det naturlig at næringslivets egne interesseorganisasjoner og markedet ellers tilbyr. NHO

og andre interesseorganisasjoner tilbyr også mye av dette til sine medlemmer i dag.

Økt kunnskap og bevissthet skapes også gjennom dialog. Næringslivet har viktige og gode innspill til hvordan offentlige anskaffelser kan bli bedre, jf. blant annet gjennomgangen i punkt 5.2, og som de i varierende grad opplever at oppdragsgiverne hører på eller kjenner til. Samtidig er det også mye leverandørene kan bli bedre på og bidra med, jf. den kortfattede gjennomgangen i punkt 5.3. Regjeringen vil derfor invitere næringslivet og offentlige oppdragsgivere til å gå sammen om å utarbeide felles kjøreregler for hvordan offentlige anskaffelser best kan gjennomføres. Tanken bak tiltaket er å etablere en dialog mellom næringslivet og offentlige oppdragsgivere som skal munne ut i et omforent dokument med kjøreregler som retter seg mot både oppdragsgiverne og leverandørene. Målet er at dette vil bidra til økt bevisstgjøring, som igjen vil gi bedre anskaffelser, lavere transaksjonskostnader og senke konfliktnivået.

Partene inviteres også til å arbeide med en felles informasjonsstrategi slik at informasjon og kunnskap om kjørereglene blir spredd til leverandørene og oppdragsgiverne som ikke deltar i det konkrete arbeidet med å utarbeide kjørereglene. Målet bør være at alle landets oppdragsgivere, og alle ledd av deres organisasjon, skal være kjent med kjørereglene når de skal gjennomføre en anskaffelse, og alle leverandørene når de skal inngi tilbud.

Regjeringen vil:

- Evaluere hevingen av nasjonal terskelverdi i anskaffelsesregelverket.
- Foreta en todelt utredning av de markedsmessige konsekvensene av store offentlige anskaffelser og oppdragsgivernes etterlevelse av regelverkets «del opp eller begrunn-prinsipp», for utvalgte områder der vi vet at det er utfordringer med store kontrakter.
- I samarbeid med næringslivet og oppdragsgivere utarbeide felles kjøreregler for offentlige anskaffelser.

6 En åpen forvaltning uten korrupsjon

6.1 Innledning

Korrupsjon er et svært skadelig samfunnsfenomen med potensielt store negative konsekvenser. Korrupsjon reduserer tilliten til det offentlige og kan, i ytterste konsekvens, undergrave viktige hensyn som seriositet i arbeidslivet og krav til helse, miljø og sikkerhet. Anskaffelsesregelverket skal blant annet sikre det offentliges integritet og bidra til at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. Regelverket skal således bidra til å sikre det offentliges tillit utad og forhindre korrupsjon og kameraderi.¹

OECD anser anskaffelser som et av de viktigste risikoområdene for korrupsjon i internasjonal sammenheng. Åpenhet er et grunnleggende virkemiddel for å få bukt med korrupsjon og korrupsjonsliknende atferd. I dette kapitlet vil vi se nærmere på hva korrupsjon er, hvilke konsekvenser korrupsjon har og hvilke virkemidler som finnes mot korrupsjon, både i og utenfor anskaffelsesregelverket.

For å øke åpenheten og redusere risikoen for korrupsjon, vil regjeringen blant annet utrede hvordan innhenting, lagring, tilgang og bruk av data på anskaffelsesområdet kan forbedres. Utredningen vil omfatte en vurdering av hvordan mer leverandørinformasjon kan gjøres offentlig.

6.2 Begrepet korrupsjon

Det finnes flere definisjoner av hva som anses som korrupsjon. Kjernen i begrepet omfatter at noen misbruker tildelt beslutningskompetanse for å oppnå en personlig fordel. Straffeloven legger til grunn at den som for seg selv eller andre krever, mottar eller aksepterer et tilbud om en utilbørlig fordel i anledning av stilling, verv eller oppdrag, kan straffes for korrupsjon. Det samme gjelder for den som gir eller tilbyr noen en utilbørlig fordel.

¹ Se Prop. 51 L (2015–2016) *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*, punkt 7.1.1.

Boks 6.1 Eksempel: Middagsdommen – en nedre grense for korrupsjon

Høyesterett vurderte den nedre grensen for hva som skal anses «utilbørlig» i den såkalte Middagsdommen, Rt. 2014 s. 786. Saken omhandlet en tidligere driftssjef i busselskapet Ruter AS som ble påspandert tre middager av leverandøren Volvo til en samlet verdi av 4 454 kroner, og dømt i tingretten for korrupsjon. Tingrettens fellende dom ble omgjort i lagmannsretten og anket til Høyesterett, som kom til at dette var under terskelen for hva som kunne anses som utilbørlig.

I forarbeidene til straffeloven presiseres det at det ikke er tilstrekkelig at forholdet er kritikkverdigg. Uttrykket «utilbørlig» tilsier at det er en viss margin, slik at et forhold ikke er straffverdig med mindre det foreligger et klart klanderverdig forhold.

Hva som er «utilbørlig» kommer ofte på spissen i korrupsjonssaker. Det kan ikke gis et generelt svar på hvilke handlinger som er omfattet av bestemmelsen. Endringer i samfunnets syn på hva som er korrupsjon, vil over tid være bestemmende for hva som skal anses som utilbørlig. Høyesterett har angitt at det må stilles særlige krav overfor ansatte i offentlig eide selskaper. Det er naturlig å anta at det samme også gjelder ansatte hos offentlige oppdragsgivere.

6.3 Konsekvenser av korrupsjon

Studier fra OECD viser vidtrekkende konsekvenser av korrupsjon. Korrupsjon fører til dyrere leveranser til det offentlige innenfor alle sektorer og dårligere tilbud til innbyggerne.² Samtidig har korrupsjon en rekke indirekte konsekvenser. Korrupsjon virker konkurransevridende og bidrar til å undergrave seriositet i bransjer og utelukke seri-

øse aktører. Dette fører igjen til ineffektive løsninger og sløsing med samfunnets ressurser.

I tillegg viser undersøkelser at korrupsjon forsterker sosial ulikhet og fattigdom.³ Korrupsjon reduserer også insentivene for innovasjon og gjør det vanskeligere å realisere politiske mål. Korrupsjon rammer på denne måten enkeltpersoner, næringslivet, det offentlige og økonomien som helhet.

Korrupsjon opptrer gjerne i samspill med andre typer kriminalitet. Korrupsjon kan bidra til å muliggjøre eller dekke over ulovlige handlinger, som ulovlig anbudssamarbeid og kartellvirksomhet, miljøkriminalitet og arbeidslivskriminalitet.

Det er ikke bare overtredelser av den straffettslige definisjonen som kan ha negative konsekvenser for samfunnet. Også andre former for korrupsjonsliknende opptreden, som for eksempel kameraderi og rolleblending, kan bidra til ineffektivitet og lavere tillit til det offentlige. I disse tilfellene kan det oppstå en fare for favorisering og usaklig forskjellsbehandling, selv om det ikke foreligger noen spesifikk motytelse. Disse formene for illojal opptreden kan i stor grad bekjempes med de samme virkemidlene som strafferettslig korrupsjon. Dette kapittelet omhandler både korrupsjon og korrupsjonslignende atferd.

6.3.1 Korrupsjon i Norge

Det byr på betydelige utfordringer å kvantifisere og måle korrupsjon. Korrupsjon er kriminell aktivitet som foregår i det skjulte, ofte fordekt som tilsynelatende lovlige handlinger. Det er derfor krevende å estimere det reelle korrupsjonsnivået i samfunnet. En kombinasjon av kunnskap fra forskjellige kilder kan likevel gi en pekepinn på utbredelsen av korrupsjon.

Corruption Perceptions Index 2018, publisert av Transparency International, samler data fra forskjellige kilder for å gi et sammenliknbart bilde av opplevd korrupsjonsnivå i 180 land.⁴ Undersøkelsen viser at Norge er blant de landene i verden

² Det er skrevet mye om skadevirkningene av korrupsjon, se for eksempel OECD (2017). *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*. OECD Publishing, og OECD. (2015). *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development*.

³ Se også OECD. (2015). *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development*.

⁴ Ifølge Transparency International. (2019). *Corruption Perceptions Index 2018*, ligger Norge på sjuendeplass blant 180 land når det gjelder opplevd korrupsjon. Danmark kommer best ut i undersøkelsen. Alle de nordiske landene ligger høyt oppe på listen.

hvor korrupsjonsnivået oppfattes som lavest. Norge har et oppfattet korrupsjonsnivå som er sammenliknbart med våre naboland.

Oppmerksomheten rundt korrupsjon har økt de senere årene. Dette reflekteres gjennom myndighetenes arbeid på området, arbeid med internrutiner hos både oppdragsgivere og leverandører, samt oppmerksomheten korrupsjonssaker får i media.

Antall anmeldelser av korrupsjon har økt de siste årene, og flere av de norske straffesakene har vært alvorlige, også sammenlignet med andre nordiske land.⁵ Økokrim angir at det er en særlig korrupsjonsrisiko knyttet til lokal forvaltning.⁶

EU-kommisjonen anslår at korrupsjon kan koste økonomiene i unionen inntil 120 milliarder euro per år.⁷

6.4 Korrupsjon og offentlige anskaffelser

6.4.1 Hvorfor er det risiko for korrupsjon i offentlige anskaffelser?

Det er potensial for korrupsjon i alle tilfeller hvor det offentlige disponerer samfunnets ressurser, også når det offentlige foretar innkjøp. Regelverket for offentlige anskaffelser er preget av mange konkrete vurderinger og stor bruk av innkjøpsfaglig skjønn. Denne skjønnsutøvelsen gir muligheter for en fleksibel prosess og et godt innkjøp, men skaper også risiko for misbruk av regelverket.

Skjønnsutøvelse skjer i alle faser av anskaffelsesprosessen. Skjønn utøves eksempelvis ved utforming av kravspesifikasjonen, i kvalifikasjonsfasen, ved utformingen av tildelingskriterier og ikke minst i forbindelse med tilbudsevalueringen. I alle disse fasene kan det tenkes at personer hos oppdragsgiveren har tilpasset krav eller vurderinger til fordel for én bestemt leverandør. Korrupsjon kan også oppstå ved ulovlig informasjonsutveksling mellom personer hos oppdragsgiveren og en bestemt leverandør, for eksempel ved å gi supplerende informasjon eller ved å bryte taus-

⁵ I 2017 ble det anmeldt 83 korrupsjonssaker, noe som er en klar økning fra de to foregående årene, se Økokrim. (2018). *Trusselvurdering 2018*, s. 22.

⁶ Se Økokrim. (2018). *Trusselvurdering 2018*, s. 22. Betraktingen er basert på indikasjoner fra straffesaker de senere årene, og er spesielt knyttet til kommunal saksbehandling i plan- og byggesaker.

⁷ EU-kommisjonen. (2014). *Report from the Commission to the Council and the European Parliament – EU Anti-Corruption Report*.

Boks 6.2 Eksempel: Nyere korrupsjonssaker

Undervisningsbygg-saken

En tidligere eiendomssjef i Undervisningsbygg i Oslo kommune hadde mottatt rundt 6,5 millioner kroner i utilbørlige fordeler fra ulike firmaer som fikk tildelt oppdrag for virksomheten. Retten fant at den tiltalte hadde tildelt rammeavtalene på en irregulær måte. Den tidligere ansatte ble dømt til fengsel i sju år for grov økonomisk utroskap og grov korrupsjon. Til sammen hadde han tappet det offentlige for nesten 100 millioner kroner.

Bærum kommune-saken

En tidligere fagansvarlig hos Bærum kommune ga familiemedlemmer og andre håndverkere oppdrag for kommunen. Oppdragene ble overfakturert eller fakturert uten at de var utført. Bærum kommune ble tappet for over 21 millioner kroner som følge av handlingene. Den tidligere ansatte ble dømt til fengsel i fem år og seks måneder for passiv grov korrupsjon.

Unibuss-saken

Til sammen åtte personer ble dømt for korrupsjon i tilknytning til den omfattende Unibuss-saken. Saken omfattet blant annet bestikkelser ved kjøp av busser, salg av brukte busser til underpris til nærstående, smøreturer og utføring av bygningsarbeider på privat eiendom. Lagmannsretten uttalte at en av de tiltalte hadde utvist et særlig sterkt korrupsjonsforsett og vært en sentral brikke i den kriminelle ukulturen som gjennomsyret selskapet i flere år. Tiltaltsvalgte i selskapet hadde i mange år varslet om en rekke kritikkverdige forhold, blant annet flere tilfeller av korrupsjon. De tiltalte ble til slutt idømt straffer på mellom 20 dager og fem år for ulike former for korrupsjon.

(Eksempelene er omtalt i domssamlingen Transparency International Norge. (2018). *Korrupsjonsdommer i Norge 2003–2017*.)

hetsplikten under forhandlinger. I tillegg kan korrupsjon oppstå ved endring i kontrakt og bestilling av tilleggsarbeider i kontraktsoppfølgingsfasen. Alle disse tilfellene er ulovlige etter anskaffelsesforskriften, men bruddene kan være vanskelig å påvise i konkrete tilfeller. Det er avdekket en rekke tilfeller hvor ansatte har gitt oppdrag til bestemte aktører for å oppnå utilbørlige fordeler.

6.4.2 Virkemidler mot korrupsjon i anskaffelsesregelverket

Anskaffelsesregelverket er et omfattende regelverk og gjelder innkjøp av svært forskjellig karakter. Regelverket må derfor gi fleksibilitet og på samme tid inneholde mekanismer som sikrer etterlevelse og lik praktisering av reglene.

Når det gjelder virkemidler mot korrupsjon, inneholder regelverket flere mekanismer som vanskeliggjør korrupt atferd. Loven krever for det første at oppdragsgiverne skal opptre i samsvar med visse grunnleggende prinsipper som konkretiseres gjennom detaljerte prosedyrekrav i forskriftene. Dette omtales nærmere nedenfor. For det andre inneholder regelverket også en bestem-

melse som pålegger oppdragsgiverne en plikt til å avvise korrupsjonsdømte leverandører.

6.4.2.1 Grunnleggende prinsipper

Prosedyrereglene i anskaffelsesregelverket er basert på de grunnleggende prinsippene om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvarhet og forholdsmessighet. Disse skal fremme lovens formål om effektiv bruk av samfunnets ressurser, og bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmenheten kan ha tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

Bestemmelser i anskaffelsesregelverket som motvirker korrupsjon, er langt på vei utslag av de grunnleggende prinsippene. Prinsippene opptrer i stor grad i samspill med hverandre, og ofte er en bestemmelse utslag av flere prinsipper.

Åpenhet beskrives ofte som korrupsjonens verste fiende.⁸ Åpenhet er et grunnleggende element ved ivaretagelsen av de grunnleggende prin-

⁸ Se blant annet EU-kommisjonen. (2017). *Transparency and integrity in public procurement*.

sippene. Kunngjøringsplikten skaper for eksempel åpenhet om hvilke kontrakter det offentlige har til hensikt å inngå, og gjør dette synlig for alle som er interessert.

Reglene om endring i kontrakt forbyr oppdragsgiverne å gjøre vesentlige endringer i kontrakten etter at denne er inngått. Reglene inneholder blant annet et forbud mot endringer i kontraktens økonomiske balanse til fordel for leverandøren. Vesentlige endringer anses som en ny anskaffelse og utgjør en ulovlig direkte anskaffelse dersom den ikke kunngjøres.

Likebehandlingsprinsippet forutsetter at leverandørene ikke kan forskjellsbehandles uten at det foreligger saklig grunn. Bruk av tekniske spesifikasjoner som favoriserer en bestemt leverandør, vil derfor være i strid med dette prinsippet. Det samme gjelder bruk av tildelingskriterier som er utformet med samme hensikt.

Anskaffelsesprosessen skal også være forutberegnelig. Tildelingskriterier kan for eksempel ikke være så skjønnspregede at de gir oppdragsgiveren en ubegrenset valgfrihet i tildelingsfasen. Samtidig må den valgte evalueringsmetoden gi et forutsigbart resultat basert på de angitte tildelingskriteriene. Dette er konkrete utslag av forutberegnelighetsprinsippet.

Prinsippet om etterprøvbarehet tilsier at oppdragsgiverne må kunne dokumentere valg og avgjørelser gjennom hele anskaffelsesprosessen. Dette prinsippet gir leverandørene økt rettssikkerhet og mulighet for innsyn i hvordan anskaffelsesprosessen har blitt gjennomført. Prinsippet om etterprøvbarehet sikrer at det kan føres kontroll med det offentlige, noe som kan føre til at eventuelle utenforliggende hensyn og korruperte handlinger avsløres.

Digitalisering av anskaffelsesprosessen er også med på å øke åpenheten. Digitale verktøy gir den enkelte innkjøper mindre mulighet for å skjule eventuelle handlinger som legger til rette for korrupsjon.

Til sammen danner de grunnleggende prinsippene en effektiv skranke for korrupsjon ved offentlige innkjøp. Anskaffelsesregelverket forutsetter likevel lojal etterlevelse, og det foreligger betydelig omgåelsesfare dersom aktørene har uærlige hensikter. Anskaffelsesreglene må derfor kombineres med andre virkemidler utenfor selve regelverket.

6.4.2.2 *Avvisning av korrupsjonsdømte leverandører*

Det følger av anskaffelsesforskriften at oppdragsgiverne skal avvise korrupsjonsdømte leverandører. Oppdragsgiveren har en plikt til å avvise der oppdragsgiveren er kjent med at leverandøren er rettskraftig dømt, eller har vedtatt et forelegg, for et av flere typer straffbare forhold, inkludert korrupsjon. I utgangspunktet skal leverandørene avvises i en periode på fem år fra datoen for den rettskraftige dommen eller vedtakelsen av forelegget.

I tillegg kan oppdragsgiveren velge å avvise leverandører i tilfeller der oppdragsgiveren kan dokumentere at leverandøren har begått alvorlige feil som medfører tvil om hans yrkesmessige integritet. Dette gir oppdragsgiveren mulighet til å legge vekt på andre alvorlige feil uten at de nødvendigvis må ha ført til domfellelse eller ileggelse av forelegg.

Avvisningsbestemmelsene er kombinert med en bestemmelse om tiltak leverandøren kan gjennomføre for å unngå avvisning, såkalt self-cleaning. Det vil si at en leverandør som er dømt for korrupsjon, gjennom avbøtende tiltak kan gjenopprette sin integritet, og dermed unngå avvisning. Bestemmelsen har til formål å motivere leverandører som er dømt for korrupsjon til raskt og effektivt å gjennomføre endringer i egen organisasjon, og på den måten få brakt til opphør samfunnsskadelig forretningspraksis. Gjennom avbøtende tiltak kan leverandøren vise at han har gjort opp for seg økonomisk, samarbeidet med myndighetene og truffet egnede forebyggende tiltak, og på denne måten har gjenopprettet sin nødvendige integritet som kontraktspart. Slike self-cleaning-tiltak kan fungere som et insentiv for en rask innføring av gode rutiner.

6.4.3 **Virkemidler utenfor anskaffelsesregelverket**

Korrupsjon er ulovlig og straffbart i medhold av straffeloven. Bekjempelse av korrupsjon er derfor bekjempelse av straffbare handlinger. Norsk korrupsjonslovgivning er blant verdens strengeste. Bestemmelsen i straffeloven gjennomfører korrupsjonsforbudet i Europarådets konvensjon mot korrupsjon. Straffeloven er det viktigste verktøyet vi har for bekjempelse av korrupsjon. Mistanker om straffbar korrupsjon skal meldes til politiet for etterforskning.

Et vedvarende antikorrupsjonsarbeid danner utgangspunktet for å etablere og opprettholde en

organisasjonskultur hvor risiko for korrupsjon ikke får feste seg. Formålet med antikorrupsjonsarbeid er å forebygge at korrupsjon skjer, øke muligheten til å avdekke korrupsjon og øke beredskapen for å håndtere en eventuell korrupsjonssak.⁹

Gjennom antikorrupsjonsarbeid kan oppdragsgiverne skape bevissthet, holdninger, kunnskap og atferd som gjør at regelverk og rutiner faktisk overholdes. Regler etterleves ikke av seg selv; det kreves aktive handlinger.

Høyesterett har ved flere anledninger understreket betydningen av gode etiske retningslinjer. I Norconsult-saken anførte selskapet at man i saker om korrupsjon befinner seg på et område der grensen mellom det lovlige og ulovlige, for alle praktiske formål, er kjent for enhver.¹⁰ Selskapet var derfor av den oppfatning at retningslinjer, instruksjoner og opplæring i liten grad bidro til forebygging. Høyesterett fant at selskapet ikke hadde anlagt riktig perspektiv, og anså manglende retningslinjer som skjerpene i vurderingen. Høyesterett har også kritisert bruken av vage og uklare etiske retningslinjer.¹¹

Det betyr likevel ikke at etiske retningslinjer nødvendigvis vil motvirke korrupsjon i det konkrete tilfellet, men det kan motvirke ukultur og bidra til å begrense skadevirkninger. Det er særlig viktig at de etiske retningslinjene er klare, lett forståelige og tilpasset den enkelte virksomheten. Staten har for eksempel utarbeidet Statens etiske retningslinjer som blant annet gir regler om rapporteringsplikt ved mottak av gaver eller andre fordeler.¹²

Det er viktig at oppdragsgiverne i organiseringen av innkjøpsfunksjonen er oppmerksomme på særskilte faresignaler. En organisering som gir personlig makt til enkelte medarbeidere, gjør det mulig å skjule illojal opptreden. Problemet kan

motvirkes ved at flere personer involveres i forbedelsesfasen, og at det alltid er mer enn én person som er ansvarlig for beslutninger i løpet av prosessen.¹³

Varsling er en grunnleggende forutsetning for å kunne avdekke korrupsjon og misligheter. Det kan gi tilgang til informasjon som er forsøkt holdt skjult fra offentligheten, og utgjør i mange tilfeller en uvurderlig kilde til informasjon om ulovlige eller kritikkverdige forhold. I Norge er varsleres rettigheter ivaretatt gjennom arbeidsmiljøloven, som gir arbeidstakere rett til å varsle og beskyttelse mot represalier. Loven pålegger også virksomheter å legge til rette for varsling gjennom å utarbeide rutiner for intern varsling. Oslo kommune har for eksempel en egen nettside hvor varslere kan varsle anonymt gjennom et elektronisk skjema.¹⁴ Kommunen har også en egen varslingstelefon og mulighet for personlig oppmøte. Staten har også laget egne retningslinjer for utarbeidelse av lokale varslingsrutiner for arbeidsgivere i staten.¹⁵ Det kan i tillegg argumenteres for at gode varslingsrutiner er positivt for bedrifter og bidrar til en bedre organisasjonskultur, en styrket merkevare og mindre risiko for lovovertrедelser.¹⁶

Bestemmelsene i forvaltningsloven og kommuneloven setter i tillegg absolutte grenser for når en offentlig tjenestemann kan fatte avgjørelser i en sak. I habilitetsvurderingen skal det blant annet legges vekt på om avgjørelsen kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for tjenestemannen selv eller noen han har særlig tilknytning til. Bestemmelsene gir uttrykk for et prinsipp om at den som avgjør saken, ikke skal få særlige fordeler av utfallet.

Innsynsreglene i offentleglova og forvaltningsloven bidrar til en åpenhetskultur blant offentlige oppdragsgivere, og gir mulighet til å etterprøve oppdragsgivernes beslutninger. Samtidig er det viktig at det offentlige ikke deler taushetsbelagte opplysninger eller forretningshemmeligheter.

⁹ Disse formålene er også løftet frem av KS og Transparency International Norge i rapporten KS og Transparency International Norge. (2014). *Beskytt kommunen! Håndbok i anti-korrupsjon*.

¹⁰ Se Høyesteretts dom Rt. 2013 s. 1025, særlig avsnitt 52 flg. Selskapet ble frifunnet og således ikke ilagt foretaksstraff.

¹¹ Se Høyesteretts uttalelse i dom Rt. 2014 s. 786 (Middagsdommen), omtalt i boks 6.1. Høyesterett fant at de interne etiske reglene var gitt en så alminnelig utforming at forholdet til dem ikke kunne tillegges særlig vekt. Dette gir en tydelig oppfordring til å utforme retningslinjer med klare krav til akseptabel handlemåte.

¹² Se *Etiske retningslinjer for statstjenesten* på regjeringen.no. Regjeringen har også utarbeidet veileder om gaver i tjenesten, som inneholder veiledning om situasjoner og dilemmaer som kan oppstå, samt hvilken atferd som kan forventes og aksepteres hos den enkelte ansatte i staten. Se *Veileder om gaver i tjenesten* på regjeringen.no.

¹³ Flere virksomheter opererer for eksempel med det som kalles *fire øyne-prinsippet*. Prinsippet angir at enhver beslutning som binder virksomheten, alltid skal gjennomgås av to sett øyne. Rutinen reduserer risikoen for illojale beslutninger som strider mot virksomhetens interesser.

¹⁴ Se Oslo kommunes hjemmeside om varsling om korrupsjon, misligheter og andre lovbrudd. Hentet fra regjeringen.no.

¹⁵ Se *Retningslinjer for utarbeidelse av lokale varslingsrutiner i staten* på regjeringen.no.

¹⁶ Se Transparency International. (2017). *The business case for «speaking up»: How internal reporting mechanisms strengthen private-sector organisations*.

Boks 6.3 Eksempel: Antikorrupsjonsprogram

KS og Transparency International Norge peker på følgende tiltak som hovedelementer i antikorrupsjonsprogram for kommuner:

- Arbeid med verdier, holdninger og kultur
- Ethiske retningslinjer
- Et godt kontrollsystem, med egenkontroll og internkontroll
- En helhetlig anskaffelsesstrategi
- Varslingsordning

Momentene over er fremhevet i rapporten *Beskytt kommunen!* fra 2014. Rapporten er spesifikt rettet mot kommuner, men mange av temaene som tas opp kan også ha overføringsverdi til andre offentlige virksomheter.

En forutsetning for at offentligheten skal ha informasjonstilgang og mulighet for kontroll, er at forvaltningen samler og systematiserer data. På anskaffelsesfeltet er det i dag et misforhold mel-

lom behovet for informasjon og den faktiske tilgangen på informasjonen. Dette skyldes delvis at det ikke finnes relevant data og statistikk, og delvis at det er utfordringer med tilgangen til informasjonen i eksisterende kilder. Regjeringen vil derfor utrede hvordan innhenting, lagring, tilgang og bruk av data på anskaffelsesområdet kan forbedres. Se nærmere omtale av dette i kapittel 17.

6.5 Regjeringens tiltak

Økt åpenhet om offentlige kontrakter er et av de viktigste virkemidlene for å styrke mulighetene for å avdekke korrupsjon og illojal opptreden. Mer bruk av regnskapsdata, og åpenhet om disse, kan bidra til å forebygge og avdekke korrupsjon. Som nærmere beskrevet i kapittel 17, vil regjeringen igangsette et arbeid for å sikre bedre tilgang til og bruk av data på anskaffelsesområdet, med det siktemål å blant annet styrke åpenheten om offentlige innkjøp. Utredningen vil blant annet se på hvordan mer leverandørinformasjon kan gjøres offentlig tilgjengelig.

Regjeringen arbeider med å styrke åpenheten i forvaltningen også på andre områder. Som en del

Boks 6.4 Innsyn i anskaffelsessaker

Norge har en sterk offentlighets- og åpenhetskultur. Offentleglova gir rett til innsyn i det offentliges saksdokumenter, journaler og liknende register så fremt det ikke finnes hjemmel for unntak. Offentleglova skal ivareta informasjonsfrihet, retten til demokrati, gi mulighet for kontroll av forvaltningen og bidra til en styrking av rettssikkerheten. Samtidig er det private og offentlige interesser som taler for at det bør gjøres enkelte unntak fra retten til innsyn. Hensynet til personvern, vern av privatlivets fred og vern av økonomiske interesser er blant hensynene som kan begrunne unntak fra offentlighet. Videre taler hensynet til rikets sikkerhet, samarbeidet med andre stater og hensynet til effektive beslutningsprosesser i forvaltningen for at det også bør gjøres visse unntak. I den senere tid er det rettet en del kritikk mot at mengden innsynskrav etter offentliglova har blitt svært omfattende, og at dette fører til en stor arbeidsbelastning for forvaltningen.

I anskaffelsessaker er det mulig å gjøre unntak fra innsyn i tilbud og anskaffelsesprotokoll inntil valget av leverandør er gjort. Bestemmel-

sen er begrunnet med at innsyn i tilbud og protokoller i perioden mellom valg av leverandør og kontraktssignering gir tilbyderne, politikere, borgere, media eller andre mulighet til å kontrollere prosessen. Uten innsyn vil disse aktørene vanskelig kunne avdekke feil og eventuelle regelbrudd, herunder også korrupsjon, før det har blitt inngått kontrakt. Innsynsreglene i anbudssaker har blitt kritisert for å kunne ha en negativ effekt på konkurransesituasjonen i markedet, og for å bli benyttet primært for å «se konkurrenter i kortene» og ikke et ønske om å etterprøve valget av leverandør.

Regjeringen har i Granavolden-plattformen signalisert at regjeringen vil oppdatere offentliglova, og Justis- og beredskapsdepartementet arbeider for tiden med en lovrevisjon. Det er gjennomført en evaluering av offentliglova. Evalueringen tok blant annet for seg problemstillinger knyttet til tidsbruk og store mengder innsynssaker. Problemstillinger knyttet til innsyn i anskaffelsessaker ble også omtalt. Evalueringen er tilgjengelig på Justis- og beredskapsdepartementets hjemmesider.

av Open Government Partnership har regjeringen, sammen med sivilsamfunnsorganisasjonene i Norge, utarbeidet en handlingsplan med konkrete forpliktelser som skal bidra til en mer åpen forvaltning.¹⁷

Det har i lengre tid vært arbeidet aktivt med antikorrupsjon i Norge. Det foreligger god veiledning på området fra blant annet Difi, KS og Transparency International.¹⁸ Antikorrupsjonsarbeid er

¹⁷ For mer informasjon om Open Government Partnership, se regjeringens temaside om åpenhet i forvaltningen på regjeringen.no.

¹⁸ For nærmere veiledning om arbeid mot korrupsjon, se f. eks. Difis hjemmesider om korrupsjon i offentlige anskaffelser, KS sine temasider om antikorrupsjon, Transparency International Norges hjemmesider, Norads temasider om korrupsjonsbekjempelse, og Økokrims temasider om korrupsjon.

likevel ikke noe man er «ferdig med», og det krever vedvarende oppmerksomhet og prioritering.

Anskaffelsesregelverket er et viktig verktøy for å sikre vedvarende antikorrupsjonsarbeid. Som vist i punkt 6.4.2, er åpenhet og antikorrupsjon en sentral del av begrunnelsen for flere av reglene i regelverket. Samtidig er det mulig å videreutvikle og styrke veiledningen på området for å sikre en bedre etterlevelse og en bedre praktisering av regelverket. Regjeringen vil sørge for at Difi videreutvikler og styrker sin veiledning om antikorrupsjonsarbeid.

Regjeringen vil:

- Videreutvikle og styrke veiledningen om antikorrupsjon og åpenhet i forvaltningen.

7 Innovative offentlige anskaffelser

7.1 Innledning

Det offentliges oppgaver er i stadig utvikling. Det samme gjelder innbyggernes behov og utfordringer. Gode innovative løsninger kan bidra til å løse de samfunnsmessige utfordringene vi står overfor, som klimaendringer, demografiske endringer og endringer som følge av den teknologiske utviklingen. Innovasjon i offentlige anskaffelser er derfor særlig aktuelt for å bidra til omstilling og jobb- og verdiskaping innen klima og miljø, helse og aldring og digitalisering.

Løsningen på morgendagens utfordringer vil kreve økt evne, i både offentlig sektor og næringslivet, til å nyttiggjøre seg av nye muligheter. Regjeringen har tidligere gitt uttrykk for et ønske om at offentlige anskaffelser skal være en drivkraft for innovasjon og omstilling i norsk økonomi.¹ Effektiv bruk av samfunnets ressurser krever at samfunnet investerer tilstrekkelig i forskning, utvikling og innovasjon.

Bedre behovsdekning handler om å kjøpe de riktige ytelsene. Det hjelper lite med innovative løsninger dersom løsningen ikke dekker oppdragsgiverens behov. Innovasjon må derfor ta utgangspunkt i oppdragsgiverens og brukernes behov, og hvordan dette kan dekkes på en bedre måte.

Mer innovative løsninger er noe alle oppdragsgivere kan legge til rette for. Det kan innebære å beskrive behov, heller enn detaljerte løsninger, eller det kan være å gjennomføre markedsdialog for å avdekke hvilke løsninger markedet kan levere. I dette kapittelet vil vi blant annet se nærmere på hva innovasjon i offentlige anskaffelser er, status i dag og hvordan oppdragsgiverne bedre kan lykkes med å anskaffe nye eller forbedrede løsninger for å dekke sine behov. Regjeringen vil foreta en gjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet på innovasjonsfeltet. Samtidig vil regjeringen utrede samordning av fylkeskommunale og kommunale innkjøp, inkludert hvordan samordning kan bidra til økt spredning av inn-

ovative løsninger, som beskrevet i kapittel 15 om samordning av offentlige innkjøp.

Offentlige innkjøp kan på flere måter åpne for nye løsninger og bidra til nytenking og utvikling i leverandørmarkedet. Det er viktig at oppdragsgiverne får tilstrekkelig veiledning slik at de kan bygge nødvendig kompetanse på gjennomføring av innovative anskaffelser, at innovative løsninger får tilstrekkelig spredning og skalering, og at virkemiddelapparatet bidrar med risikoreduserende tilskuddsordninger.

7.2 Innovasjon i offentlige anskaffelser

7.2.1 Hva er innovasjon?

Det er mange ulike oppfatninger og tilnærminger til hva innovasjon er, og ikke minst mange ulike definisjoner av begrepet. I denne meldingen forstås begrepet «innovasjon» i tråd med definisjonen i anskaffelsesforskriften, og følgende definisjon legges til grunn:

«innføring av en ny eller betydelig forbedret vare, tjeneste eller prosess, inkludert produksjons-, bygge- eller anleggsprosesser, en ny markedsføringsmetode eller en ny organisasjonsmetode innen forretningspraksis, arbeidsplassorganisering eller eksterne relasjoner.»²

Begrepet innovasjon viser altså til et element av nyskaping, enten det skjer gjennom videreutvikling eller ved å skape noe helt nytt. Det å legge til rette for økt bruk av nyutviklede løsninger er en viktig forutsetning for innovasjon. Dette muliggjør

¹ Se Meld. St. 27 (2016–2017) *Industrien – grønnere, smartere og mer nyskapende*, s. 13.

² Definisjonen i anskaffelsesforskriften § 4-5 bokstav h gjennomfører definisjonen i artikkel 2 i anskaffelsesdiretivet. Denne definisjonen bygger på den definisjonen som er benyttet rapporten OECD. (2005). *The Measurement of Scientific and Technological Activities: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data* (3. versjon), også omtalt som Oslo-manualen. En liknende, men ikke helt tilsvarende, definisjon er benyttet i St.meld. nr. 7 (2008–2009). *Et nyskapende og bærekraftig Norge* og i Departementene. (2013). *Strategi for økt innovasjonseffekt av offentlige anskaffelser*. Definisjonen i anskaffelsesforskriften fremhever at en betydelig forbedring også kan utgjøre en innovasjon.

spredning, skalering og videreutvikling av nye løsninger. Regjeringen arbeider for tiden med en stortingsmelding om innovasjon i offentlig sektor. Stortingsmeldingen vil legges frem i løpet av 2020.

Det er vanlig å skille mellom ulike typer innovasjoner etter nyvinningenes endringskraft og egenart. Det skilles ofte mellom:

- «*Radikal innovasjon*», som er de innovasjonene som bryter sterkest med det eksisterende og tradisjonelle. Radikale innovasjoner benevnes ofte som disruptive innovasjoner som kan snu opp ned på hele bransjer, og kan endre både de kommersielle spillereglene og kundenes forventninger.
- «*Gradvis innovasjon*», som er mer moderat og skrittvis (inkrementell) innovasjon, og gjenkjennes lettest i eksempler på gjennomføring av vesentlige fornyelser og forbedringer av eksisterende produkter og tjenester.

7.2.2 Innovasjon i offentlige anskaffelser

Departementet har mottatt tilbakemeldinger på at betegnelsen «innovative anskaffelser» ikke oppfattes som et klart og entydig begrep. Per i dag brukes denne betegnelsen både på mindre anskaffelser som legger til rette for innovasjon, og for større anskaffelser med forsknings- og utviklingselementer. Dette kan skape uklarhet og gjøre det vanskelig å følge utviklingen på området. Tydelige definisjoner vil gjøre det enklere å utvikle virkemidler og sette seg mål.

Ved å skille mellom anskaffelser som legger til rette for innovasjon og anskaffelser som aktivt søker innovasjon, vil virksomhetene enklere kunne definere hvilken rolle de kan ta innenfor området innovative anskaffelser. Det er derfor vanlig å operere med begrepene:

- «*Innovasjonsvennlige anskaffelser*», som er anskaffelser som legger til rette for og oppfordrer til innovative løsninger, uten at anskaffelsen har dette som et krav. Dette utelukker ikke at oppdragsgiveren kan ta i bruk eksisterende løsninger og/eller dra nytte av andres innovasjon på det aktuelle området.
- «*Anskaffelser av innovasjon*», som er anskaffelser hvor oppdragsgiveren aktivt søker et produkt eller tjeneste som ikke er tilgjengelig i markedet. I denne type anskaffelser har oppdragsgiveren en aktiv rolle som bestiller gjennom hele utviklingsprosessen.

I tillegg kan det skilles mellom anskaffelser med høy og lav innovasjonsgrad. Anskaffelser med høy

Boks 7.1 Eksempel: Dronetjenester

I takt med at flere mennesker benytter offentlig kommunikasjon, øker kravene til tilgjengelighet i offentlig transport. Utviklingen stiller krav til raske og effektive tiltak når uventede hendelser som ras eller skred hindrer trafikk-områder for Bane NOR har tradisjonelt blitt gjort ved bruk av helikopter og eventuelt ved direkte observasjon ved å gå inn i området til fots hvis mulig. Bane NOR ønsket bedre behovsdekning gjennom bruk av ny teknologi. De utfordret derfor markedet til å utvikle nye og fremtidsrettede dronetjenester for å på kort tid kunne foreta observasjoner som skal ligge til grunn for nødvendige tiltak.

innovasjonsgrad innebærer typisk at det må utvikles en ny løsning som ikke eksisterer i markedet, og det vil da ofte være snakk om radikale innovasjoner. Anskaffelser med lav innovasjonsgrad omfatter løsninger som er nye for oppdragsgiveren og som er bedre og mer kostnadseffektive enn tidligere løsninger. Det kan omfatte gradvise innovasjoner eller spredning av nyutviklede løsninger. En innovasjonsvennlig anskaffelse tar ikke stilling til løsningens innovasjonsgrad ved utforming av konkurransegrunnlaget, men åpner for løsninger med både høy og lav innovasjonsgrad. Anskaffelse av innovasjon vil alltid medføre en høy innovasjonsgrad.

7.2.3 Innovasjonsvennlige anskaffelser

Innovasjonsvennlige anskaffelser handler om å gjennomføre anskaffelser som legger til rette for innovasjon. I grove trekk innebærer dette å åpne opp for innovative løsninger gjennom å arbeide målrettet med å identifisere virksomhetens behov, ha en tett dialog med leverandørmarkedet i forkant av en anskaffelse, spesifisere behovene som funksjonelle krav, samt benytte seg av kontraktsformer som stimulerer til innovasjon i kontraktsperioden. Det er ønskelig at denne metoden skal benyttes i langt flere anskaffelser enn i dag. Metoden er ikke nødvendigvis spesielt ressurskrevende, og burde derfor være gjennomførbar for de fleste oppdragsgivere. Økt bruk av innovasjonsvennlige anskaffelser kan bidra til å nå målene om økt effektivisering og bedre omstillingsevne.

Under gis en beskrivelse av de sentrale elementene i en innovasjonsvennlig anskaffelse.

Utgangspunkt i brukerens behov

Alle anskaffelser skal dekke et behov. Spørsmålet oppdragsgiveren må avklare er om den eller de eksisterende løsningene dekker behovet på en tilfredsstillende måte, eller om man ønsker en ny eller forbedret løsning. Brukernes behov kan for eksempel ha utviklet seg siden forrige anskaffelse ble gjennomført.

Innovative anskaffelser forutsetter en aktiv og helhetlig tilnærming til behovet. Gjennomføring av brukerundersøkelser, intervjuer med ansatte og bruk av tjenestedesign³ kan bidra til å gi en bedre behovsforståelse. Dette arbeidet kan danne utgangspunktet for en kravspesifikasjon som oppfordrer markedet til å utvikle nye løsninger.

Dialog med markedet

Utstrakt dialog med markedet er en forutsetning for å kunne legge til rette for innovasjon i en anskaffelse. I dialogen formidles behovet til markedet. Innkjøpere får dermed innsikt i hva som finnes av løsninger i markedet, og hva som kan være mulig å utvikle. Oppdragsgiveren kan for eksempel gå i dialog med markedet gjennom leverandørkonferanser, én-til-én møter eller høring av konkurransegrunnlag.

Ytelses- og funksjonskrav

Ytelses- og funksjonskrav innebærer at oppdragsgiveren beskriver sine behov gjennom en åpen spesifisering av kravene til leveransens ytelse og funksjon fremfor detaljerte spesifikasjoner av hvordan oppgaven skal løses. Leverandører kan dermed i større grad selv vurdere hvilken løsning som vil være den beste å tilby for å dekke de behovene oppdragsgiveren har angitt. Spesifikasjonsformen legger på denne måten mer til rette for at de beste løsningene kan tilbys, i stedet for å begrenses av hva oppdragsgiveren kjenner til av eksisterende løsninger.

Innovasjonsvennlige kontrakter

I implementeringen av en innovativ løsning oppstår ofte utfordringer som man ikke var klar over da anskaffelsen ble gjennomført. Det er viktig at

³ Tjenestedesign er en fagretning innen design med mål om å utvikle brukerrorettede og helhetlige tjenester.

Boks 7.2 Eksempel: Driftssentral for styring av bygg

Stavanger kommune forvalter en stor bygningsmasse, blant annet 400 formålsbygg som skoler, barnehager, kulturbygg og sykehjem. Kommunen hadde behov for å effektivisere driften av bygningsmassen og redusere energiforbruket. Kommunen ønsket å samle alle tekniske systemer i en ny sentral driftssentral. Var det mulig i dagens marked? I første omgang innhentet kommunen forslag til løsning fra en ekstern konsulent. Konklusjonen var at det med dagens kjente løsninger ikke ville være økonomisk forsvarlig å gå til innkjøp av et sentralt driftssystem for eksisterende bygg. Anskaffelsen ble estimert til å koste om lag 40 millioner kroner. Kommunen ønsket likevel å se om de, i dialog med markedet, kunne få til en økonomisk forsvarlig løsning. Det ble gjennomført en åpen dialogkonferanse med representanter for 22 leverandører og aktuelle bransjer. Her presenterte kommunen hvilke tekniske systemer og funksjonsbehov den ønsket ivaretatt. Kommunen ønsket ytterligere kunnskap om hva markedet kunne levere og inviterte leverandørene til én-til-én møter, der åtte leverandører presenterte sine løsningsforslag. På bakgrunn av dialogkonferansen ble det gjennomført en konkurranse og det ble kåret en vinner, en lokal IT-bedrift. Den endelige kostnaden endte på 1,25 millioner kroner.

Boks 7.3 Eksempel: Trygghetsskapende teknologi for eldre

Lindås kommune gjennomførte på vegne av fire kommuner en anskaffelse av trygghetsskapende produkter for hjemmeboende eldre. Teknologien bidrar til økt kvalitet på tjenestene til brukerne og økt arbeidsglede for de ansatte. Målet er at løsningene skal gi eldre og andre som trenger hjelp, muligheten til å bo hjemme lengst mulig. Anskaffelsen ble gjennomført med en innovasjonsvennlig anskaffelsesmetodikk, det vil si utstrakt bruk av behovskartlegging og dialog med markedet.

det settes av tilstrekkelig tid til testing og justeringer i implementeringsfasen når nye løsninger skal tas i bruk. Før konkurransen kunngjøres må oppdragsgiveren ta stilling til hvilken samarbeidsrelasjon som ønskes med valgte leverandør, og hvordan denne skal forvaltes gjennom avtaleperioden. Dette håndteres i kontraktsvilkårene.

Kontrakten kan samtidig inneholde insentiver for videreutvikling av løsninger. Gjennom bruk av opsjoner eller kompensasjonsmodeller som gir leverandører bedre betingelser ved økt kvalitet/lavere kostnader, kan det stimuleres til innovasjon også i kontraktsperioden.

7.2.4 Anskaffelser av innovasjon

Det offentlige kan bruke sin markedsposisjon til å etterspørre og få utviklet nye løsninger gjennom anskaffelse av innovasjon. Dersom dialogen med markedet avdekker at det ikke finnes aktuelle løsninger, kan det være relevant for det offentlige å bidra til utviklingen av slike løsninger.

Anskaffelser av innovasjon innebærer ofte et betydelig innslag av forskning og utvikling. Slike anskaffelser er ofte ressurskrevende å gjennomføre, både når det gjelder tid, penger og kompetanse. Oppdragsgivere som vurderer å gjennomføre anskaffelse av innovasjon, må derfor være trygg på at behovet deres ikke kan dekkes på en

Boks 7.4 Eksempel: Bedre inneklima i skolebygg

Samtlige av de 177 skolene og 750 bygningene som Undervisningsbygg Oslo KF har ansvaret for å utvikle, drifte og forvalte, skal i løpet av en tiårsperiode være oppgradert med hensyn til innemiljø. Det samme gjelder de 98 skolene som Etat for utbygging i Bergen kommune har ansvaret for. Denne type prosjekter innebærer vanligvis at skolene må stenges mens rehabiliteringen pågår. Utfordringen ble kommunisert i en dialogkonferanse. Etter gjennomført dialogkonferanse ble markedet invitert til en plan- og designkonkurranse hvor formålet var å levere forslag til løsninger som ikke forutsatte stenging. Med utgangspunkt i vinnerforslagene ble det igangsatt en utviklingsfase for å teste ut løsningene. Høsten 2016 ble det installert et nytt klimaanlegg på Trosterud skole, rom for rom, mens skolen var i full drift. Prosjektet har resultert i en estimert besparelse på 12 millioner kroner.

Boks 7.5 Eksempel: Økt aktivisering av brukere på sykehjem

I de kommende år forventer Stavanger kommune en fordobling av eldre over 80 år. Det betyr økt press på sykehjemsplasser i kommunen samtidig som det blir vanskeligere å rekruttere nok helsepersonell. En stor utfordring er for lite fysisk aktivitet på korttidsopphold på sykehjem. I tillegg er det ønskelig at de eldre opprettholder aktiviteten og klarer seg best mulig når de kommer hjem. Av denne grunn har Stavanger kommune inngått to innovasjonspartnerskap hvor kommunen arbeider sammen med private leverandører om å utvikle løsninger som gir økt aktivisering ved korttidsopphold. Prosjektet gjennomføres med bistand fra Innovasjon Norge, Leverandørutviklingsprogrammet og Difi. De tre virksomhetene har, basert på anskaffelsesprosedyren, utviklet en arbeidsmodell for dialog og innovasjonssamarbeid med næringslivet.

god måte gjennom eksisterende løsninger. Anskaffelser med høy grad av innovasjon krever tett oppfølging og høy kompetanse hos oppdragsgiverne.

Prosedyrer egnet for anskaffelse av innovasjon

Anskaffelsesregelverket har flere prosedyrer som er egnet for å anskaffe innovative løsninger. Innkjøpere må ha kompetanse i å vurdere hvilken prosedyre som er best egnet i den enkelte anskaffelsen. I denne vurderingen må også konkurransesituasjonen i markedet tas i betraktning. Der som det stilles strenge krav til for eksempel erfa-

Boks 7.6 Eksempel: Gravefri teknologi

Oslo kommune ønsket et gravefritt system for å koble bygårder til hovedvannledningen. Et slikt system fantes ikke i markedet. Kommunen utfordret derfor markedet til å utvikle nye gravefrie metoder. I 2014 ble en før-kommersiell anskaffelse kunngjort. Dette resulterte i to utviklingsprosjekter med to konsortier som utviklet ulike løsninger. I 2017 var prosjektet gjennomført. Oslo kommune er nå i ferd med å anskaffe løsningen.

Boks 7.7 Eksempel: Grønt skifte til havs

Trøndelag fylkeskommune gikk i 2017 i gang med innovativ anskaffelse av utslippsfrie hurtigbåter. I alt ti andre fylkeskommuner har gått inn som partnere i prosjektet, fra Finnmark i nord til Rogaland i sør-vest. Det ble i januar 2018 gjennomført en leverandørkonferanse med bistand fra Leverandørutviklingsprogrammet. Anskaffelsen gjennomføres som en før-kommersiell anskaffelse. Fem konsortier deltar og har fått 1,5 millioner kroner hver til utvikling. Målet er lansering av verdens første utslippsfrie hurtigbåt tidlig på 2020-tallet. Ambisjonen på sikt er å bidra til grønn konkurransekraft og eksport av utslippsfrie hurtigbåter i verdensklasse. Fylkeskommunene har fått økonomisk støtte til prosjektet fra Miljødirektoratets klimasatsmidler.

ring fra tilsvarende prosjekter, kan dette føre til at gründerbedrifter med innovative idéer ikke kan delta i konkurransen.

Anskaffelse av innovasjon kan gjennomføres ved bruk av blant annet prosedyrene konkurransepreget dialog, konkurranse med forhandling, plan- og designkonkurranse og innovasjonspartnerskap. Innovasjonspartnerskap er en prosedyre som ble introdusert i det nye anskaffelsesregelverket som trådte i kraft 1. januar 2017. Prosedyren legger til rette for å kombinere utviklingsdelen og det etterfølgende innkjøpet i én og samme kontrakt. Dette kan gi større sikkerhet for at det utviklede produktet blir kommersialisert og kjøpt inn av oppdragsgiveren. Innovasjonspartnerskap er likevel bare én av flere måter å anskaffe innovasjon på og oppdragsgiveren må gjøre en grundig vurdering av hvilken prosedyre som er best egnet i den konkrete anskaffelsen.

Forsknings- og utviklingsprosjekter

Innovasjon kan også fremmes gjennom forsknings- og utviklingsprosjekter. Forsknings- og utviklingstjenester er unntatt fra anskaffelsesregelverket i de tilfellene der oppdragsgiveren ikke fullt ut betaler for tjenesten, eller utbyttet ikke fullt ut tilfaller oppdragsgiveren til bruk i hans virksomhet. Før-kommersielle anskaffelser er for eksempel lansert av EU-kommisjonen som en metode for å gjennomføre slike forsknings- og utviklingsprosjekter. Metoden legger til rette for

konkurranse mellom ulike løsninger i et utviklingsløp, der man vet lite om hvilke mulige løsninger som kan dekke et spesifikt behov.

7.3 Status for innovative offentlige anskaffelser

Etter det departementet kjenner til, finnes det få forskningsbaserte vurderinger av effekten av innovative anskaffelser. Like fullt finnes det flere analyser som indikerer positive effekter. Menon Economics har for eksempel gjennomført en analyse av tall fra SSBs innovasjonsundersøkelse.⁴ Ifølge analysen har leverandører som hadde krav til innovasjon i offentlige kontrakter, seks ganger mer forskning- og utviklingsinvesteringer i løpet av måleperioden enn leverandører som ikke hadde kontrakter med krav til innovasjon. Undersøkelsen indikerer dermed en positiv sammenheng mellom innovative anskaffelser og forskning- og utviklingsintensiteten i privat sektor.

Siden 2010 har offentlige virksomheter gjennomført ca. 200 anskaffelser med bistand fra Nasjonalt program for leverandørutvikling («Leverandørutviklingsprogrammet»). Leverandørutviklingsprogrammet har fått gjennomført gevinstanalyser for 15 av prosjektene som har mottatt bistand fra programmet.⁵ I gevinstanalysene legges det til grunn konkrete besparelser på totalt 429 millioner kroner og 390 nyskapt arbeidsplasser. På denne bakgrunnen kan det hevdes at innovasjon i offentlige anskaffelser gir positive effekter både for innkjøpere, sluttbrukere og leverandører.

I modenhetsundersøkelsen fra 2017 måles blant annet i hvor stor grad innovasjon er en del av offentlige anskaffelsesstrategier. I undersøkelsen hadde 40 prosent av virksomhetene «fremme innovasjon» som en del av anskaffelsesstrategien.⁶ I modenhetsundersøkelsen fra 2018 svarte 43 prosent av respondentene at de har tidlig dialog med markedet i forkant av nye anskaffelser.⁷

7.3.1 Bedre kunnskapsgrunnlag

Kunnskap, måling, evaluering og statistikk er viktige verktøy for styring i offentlig sektor. Dette

⁴ Menon Economics. (2016). *Utredning om insentiver/risikoblastning for innovative offentlige anskaffelser*.

⁵ Leverandørutviklingsprogrammet. (2019). *Årsrapport for 2018*.

⁶ PwC. (2017). *PwC Sourcing Survey 2017 Innkjøp i offentlig sektor*.

⁷ Rambøll og Difi. (2018). *Modenhetsundersøkelse*.

gjelder også for mål innen innovasjon i offentlige anskaffelser.

Gjennom forskning er det mulig å si noe om effekten av innovative anskaffelser. Slik forskning kan utgjøre en del av oppbyggingen av et akademisk fagmiljø på området for offentlige anskaffelser. Behovet for forskning på offentlige anskaffelser er beskrevet i kapittel 13, som også omtaler hvordan Anskaffelsesakademiet er blitt stiftet for å styrke forskning og utdanning om anskaffelser på høyskole- og universitetsnivå. Det finnes foreløpig lite forskning når det gjelder offentlige anskaffelser og innovasjon. Dette gir et svakere beslutningsgrunnlag for blant annet å evaluere effekten av eksisterende og fremtidige tiltak enn ønskelig.

Konsulentselskapet PwC har, på vegne av EU-kommisjonen, nylig gjennomført en komparativ analyse av strategisk bruk av innovasjon i offentlige anskaffelser i den digitale økonomien.⁸ Analysen omfatter 30 land i Europa. De foreløpige resultatene viser at Norge har sjuende høyeste score blant de undersøkte landene. Norge får spesielt god uttelling på IKT-policy, kompetansehevende tiltak og innovasjonsvennlighet i anskaffelsesmarkedet.

Stortinget har tidligere anmodet regjeringen om å vurdere et mål om minst 10 prosent innovative, klimavennlige anskaffelser. Regjeringen besvarte dette ved å fremheve at vurderingen forutsetter et tallmateriale som per i dag ikke foreligger.⁹

Det er et klart mål at det skal gjennomføres flere innovasjonsvennlige anskaffelser. Denne typen anskaffelsesprosesser er relativt lite kostnadskreven og åpner for levering av nye løsninger som kan bidra til bedre behovsdekning.

En eventuell måling av innovasjonsvennlige anskaffelser må ta utgangspunkt i en treffende metode og et fullstendig datagrunnlag. Metoden må være egnet til å fange opp anskaffelser hvor det i tilstrekkelig grad åpnes opp for innovative løsninger. Dette vil i utgangspunktet kreve en gjennomgang av hvert enkelt konkurransegrunnlag med det siktemål å fastslå innovasjonsgrad eller anskaffelsesmetode. Det er for eksempel mulig å benytte en innovasjonsvennlig anskaffelsesmetode uten at det gjennomføres dialog med markedet, og motsatt er det mulig å gjennomføre dialog med markedet uten at det i realiteten åpnes

for innovative løsninger. Det er etter regjeringens syn ikke tilstrekkelig å se på hvor ofte enkelte nøkkelord benyttes i konkurransegrunnlaget – det må gjøres en mer helhetlig vurdering. Samtidig vil innovasjonsgraden i det offentlige være avhengig av hvilken løsning man ender opp med å anskaffe. Måling av anskaffelsesmetode vil derfor ikke nødvendigvis si noe treffende om omstillingsgraden i offentlig sektor.

Et alternativ til å måle antall innovasjonsvennlige anskaffelser, kan være å måle anskaffelser med høy grad av innovasjon. Det er imidlertid ikke nødvendigvis et mål at det skal gjennomføres et bestemt antall anskaffelser av innovasjon. Anskaffelse av innovasjon er ressurskrevende, krever høy kompetanse og skal kun gjøres i de tilfeller hvor oppdragsgiverens behov tilsier at det er nødvendig. Det er langt viktigere at det gjennomføres enkelte gode anskaffelser med høy grad av innovasjon, enn at alle oppdragsgivere oppfordres til å sette i gang egne anskaffelser av innovasjon. Som vist til i punkt 7.5.1, kan det ha store positive effekter om innovative løsninger spres gjennom innovasjonsvennlige anskaffelser.

Et datagrunnlag som gir oversikt over innovative anskaffelser finnes ikke per nå, og innhentingen av disse dataene fremstår som ressurskrevende. Det er også sannsynlig at et slikt mål vil føre til mer rapportering og økt byråkratisering av anskaffelsesprosessene. Regjeringen mener det er viktigere å stimulere til forskningsbaserte studier som ikke nødvendigvis vil måle antall, men som kan gi et mer nyansert bilde av effekten av innovasjon i offentlige anskaffelser, samt effekten av tiltak for å fremme innovasjon i offentlige anskaffelser.

7.4 Offentlige virkemiddelaktører

Det er flere aktører som på ulike måter arbeider med tiltak som skal bidra til å få innovative anskaffelser til å bli en varig og etablert praksis i innkjøps-Norge. For å legge til rette for mer innovasjon i offentlige anskaffelser, må virkemiddelapparatets tiltak på området ses i sammenheng.

De offentlige virkemiddelaktørene på innovasjonsområdet omfatter Innovasjon Norge, Nasjonalt program for leverandørutvikling (Leverandørutviklingsprogrammet), Difi, KS og Leverandørutviklingssatsingen «Høyere opp i verdikjeden».

Det finnes også flere støtteordninger hvor leverandører kan motta støtte til forskning og utvikling av nye løsninger. Blant de som gir slik

⁸ EU-kommisjonen har publisert landprofiler på sine hjemmesider. Landprofilene er på høring vinteren 2019, og den endelige rapporten foreligger ikke p.t.

⁹ Se Innst. 2 S (2016–2017) til Prop. 1 S (2016–2017), vedtak nr. 108, punkt 49, besvart av Nærings- og fiskeridepartementet i Prop. 1 S (2017–2018), s. 50.

støtte, er Forskningsrådet og Stimuleringsordningen for innovasjon og tjenestedesign.

7.4.1 Risikoavlastning gjennom Innovasjonskontrakter

Innovasjon Norge tilbyr tilskuddsordningen «Innovasjonskontrakter». Dette er en av Innovasjon Norges største tilskuddsordninger. Nærings- og fiskeridepartementet finansierte ordningen med 329 millioner kroner i 2018. Ordningen benyttes av små og mellomstore bedrifter som vil utvikle løsninger med høy innovasjonsgrad i tett samarbeid med en pilotkunde. Tilskuddet fra Innovasjon Norge har som formål å styrke bedriftenes evne til å utvikle konkurransedyktige løsninger direkte rettet mot pilotkunden og det markedet pilotkunden befinner seg i. Tilskuddsordningen bidrar til å redusere den finansielle risikoen som er tilknyttet slik utviklingsaktivitet.

Ordningen egner seg for offentlig-privat utviklingssamarbeid, der næringslivet kan bidra til omstilling på viktige samfunnsfelt som helse, samferdsel, digitalisering og klima og miljø. Her er pilotkunden én eller flere offentlige oppdragsgivere. Tilskuddet gis når prosjektene er i en førkommersiell fase. Et eventuelt kjøp av den utviklede løsningen gjøres etter de vanlige anskaffelsesreglene.

Boks 7.8 Eksempel: Innovasjonssamarbeid om oppfølging av kreftpasienter

Sykehuset Østfold har satt i gang et innovasjonssamarbeid med næringslivet for å utvikle fremtidens virtuelle og digitale løsninger for trygg og god oppfølging av kreftpasienter. Til dette har de fått tilskudd gjennom ordningen med Innovasjonskontrakter. Målet er at pasientene i større grad skal få være mest mulig hjemme, kunne håndtere sykdom og ivareta egen helse, og at helsepersonell i større grad kan følge opp pasientene mens de er hjemme. Sykehuset Østfold utfordrer nå næringslivet til å skape innovative løsninger som på sikt kan utvikles til å omfatte mange ulike pasientgrupper. Helse Sør-Øst følger anskaffelsen tett. Når den nye løsningen eller tjenesten er klar i 2020, kan også andre helseforetak i regionen kjøpe den.

Ordningen ble i 2017 utvidet til å omfatte offentlig-privat innovasjon innen offentlige anskaffelser. Innovasjon Norge, Difi og Leverandørutviklingsprogrammet arbeider sammen for å bistå oppdragsgivere og leverandører i disse prosjektene. I løpet av 2017 og 2018 er det igangsatt ni testprosjekter innenfor rammen av prosedyreformens innovasjonspartnerskap. Prosjektene eies og styres av kommuner, fylkeskommuner, sykehus og etater. De tar utgangspunkt i viktige, uløste samfunnsbehov som næringslivet kan være med på å løse. Innovasjon Norge, Difi og Leverandørutviklingsprogrammet bidrar med veiledning, risikofinansiering og hjelp til gjennomføring av markedsdialog og utviklingssamarbeid. Kjernen i arbeidet er samfunnsutfordringene, som kan løses i samarbeid med produsenten av teknologiløsninger.

Regjeringen vil fortsette satsingen på risikoavlastning gjennom ordningen med Innovasjonskontrakter.

7.4.2 Leverandørutviklingsprogrammet

Leverandørutviklingsprogrammet ble etablert i 2010 av NHO og KS. Siden har Difi, Innovasjon Norge og Forskningsrådet blitt med på eiersiden. Inneværende programperiode løper ut 2019. Leverandørutviklingsprogrammet har i dag 26 nasjonale partnere som bidrar med finansiering av programmet, hvor Nærings- og fiskeridepartementet er den aktøren som gir det største enkeltbidraget. I 2019 utgjør bidraget om lag ti millioner kroner.

Leverandørutviklingsprogrammet har angitt at klima og miljø, helse og omsorg og digitalisering er satsingsområder i tiden fremover. Dette er i tråd med det regjeringen anser som områder hvor det er særlig aktuelt å bruke innovasjon som et virkemiddel for å oppnå omstilling. Leverandørutviklingsprogrammet har siden oppstarten bygget opp viktig erfaring, kunnskap og tyngde når det gjelder innovasjon i offentlige anskaffelser.

Et viktig mål med departementets tilskudd er å styrke spredningseffekten av programmets aktiviteter slik at også aktører som ikke får direkte bistand fra Leverandørutviklingsprogrammet, gjennomfører innovative anskaffelser. Tilskuddet til Leverandørutviklingsprogrammet vil inngå i departementets virkemiddelgjennomgang, jf. boks 7.10. Gjennomgangen vil gi kunnskap om og innspill til hvordan det offentliges innsats på området best kan utvikles.

Boks 7.9 Oversikt over offentlige virkemiddelaktører

Nasjonalt program for leverandørutvikling har som mål å bistå utvalgte offentlige virksomheter i enkelte anskaffelser som deretter brukes som gode eksempler for etterfølgelse av andre tilsvarende virksomheter. Leverandørutviklingsprogrammet har utarbeidet en modell for gjennomføring av innovative anskaffelser. Metoden legger vekt på viktigheten av at stat og kommuner implementerer både prosesser og holdninger som bidrar til innovasjon i anskaffelsesprosessen.

Difi har siden 2010 spilt en viktig rolle for å fremme innovative anskaffelser. De første årene hadde de tett samarbeid med Leverandørutviklingsprogrammet og siden 2015 har de vært partner i programmet. Difis rolle er å utvikle og spre kompetanse i form av veiledning, maler og verktøy.

KS har siden starten i 2010 bidratt i arbeidet med å spre erfaringer og bygge kompetanse om innovasjon i offentlig sektor, herunder innovative anskaffelser. *KS* har etablert flere nettverk og har også bidratt med datagrunnlag om innovative anskaffelser. *KS* er også partner i Leverandørutviklingsprogrammet.

Innovasjon Norge er partner i Leverandørutviklingsprogrammet og har bistått med sin kunnskap om innovasjon. *Innovasjon Norge* legger dessuten til rette for innovative anskaffelser gjennom tilskuddsordningen «Innovasjonskontrakter», der leverandører kan samarbeide med en pilotkunde om utvikling av nye løsninger. Gjennom sine ulike støtte- og låneordninger bidrar *Innovasjon Norge* til å gi det private næringslivet mulighet til å gjennomføre de pro-

sessene som er nødvendige for å kunne levere gode, innovative løsninger til blant annet offentlige virksomheter.

Leverandørutviklingssatsingen «Høyere opp i verdikjeden» er en oppfølging av regjeringens nordområdestrategi, og skal styrke samspillet mellom nærings- og innovasjonsaktører for å videreutvikle og styrke leverandøriindustrien i Nord-Norge. Utpekte satsingsområder er sjømat, reiseliv og opplevelsesnæringen, samt tilsluttede næringer. Satsingen er tidsbegrenset til tre år og skal gå ut i 2020.

Norges forskningsråd administrerer ulike virkemidler med formål å finansiere forskning og utvikling (FoU). Ordningene er relevante for aktører som gjennom anskaffelser skal utvikle nye løsninger eller produkter. Viktige støtteordninger er: *Virkemidler for regional FoU og innovasjon (VRI)*, *Brukerstyrt innovasjonsarena (BIA)*, *Kjernekompetanse og verdiskaping i IKT (VERDIKT)*, og *Skattefradrag for Forskning og Utvikling i et Nyskapende Næringsliv (SkatteFUNN)*.

Stimuleringsordningen for innovasjon og tjenstedesign (StimuLab) ble etablert i 2016 av *Difi* på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Difi* har inngått et samarbeid med *Design og arkitektur Norge (DOGA)* om ordningen. *StimuLab* skal støtte og stimulere til brukerorientert eksperimentering og nyskaping i forvaltningen. De tilbyr tverrfaglig veiledning og økonomiske midler til innovative utviklingsprosjekter. Midlene *StimuLab* tildeler går til kjøp av kompetanse i markedet, og prosjektene de støtter skal ende opp i nye og forbedrede tjenester, prosesser eller systemer.

Regjeringen vil videreføre Leverandørutviklingsprogrammet. Resultater fra virkemiddel-

gjennomgangen vil gi grunnlag for å vurdere innretningen på programmet videre.

Boks 7.10 Nærings- og fiskeridepartementets virkemiddelgjennomgang

Regjeringen har besluttet å gjennomføre en helhetlig gjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Formålet med gjennomgangen er å sørge for at vi får mest mulig verdiskaping og lønnsomme arbeidsplasser, innenfor bærekraftige rammer, ut av midlene vi kanalisere gjennom virkemiddelapparatet.

Det næringsrettede virkemiddelapparatet består av institusjoner og ordninger som gjennom kapital, forskning, infrastruktur og kompetansetiltak direkte og indirekte stimulerer til økt verdiskaping i næringslivet. Det har de siste årene blitt gjennomført en rekke analyser, evalueringer og utvalgsarbeid som har kommet med forslag til endringer i det næringsrettede virkemiddelapparatet. Disse arbeidene har i hovedsak tatt utgangspunkt i utvalgte formål eller virkemidler, og det mangler per i dag en helhetlig gjennomgang av det samlede virkemiddelapparatet. Hovedbildet er at mye fungerer bra, men

det kan være rom for forbedringer når det gjelder grenseflater, samarbeid, arbeidsdeling, organisering, brukervennlighet, effektivitet og helhetlig innretning.

Virkemiddelgjennomgangen vil se på virkemidlene til økt verdiskaping i næringslivet, inkludert virkemidlene som er knyttet til innovasjon i offentlige anskaffelser. Den helhetlige gjennomgangen vil ha følgende delmål:

1. Ryddige grenseflater og avklarte roller
2. Et brukervennlig virkemiddelapparat
3. Godt samspill mellom virkemidler på lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå
4. Mest mulig effekt av de næringsrettede virkemidlene
5. Effektiv organisering, styring og administrasjon av virkemiddelaktørene
6. Styrket kompetanse hos virkemiddelaktørene innen forvaltning og rådgivning

7.5 Hvordan lykkes med innovasjon i offentlige anskaffelser?

Det finnes flere utfordringer for å lykkes med innovasjon i offentlige anskaffelser. I det følgende gis en beskrivelse av de viktigste utfordringene.

7.5.1 Behov for skalering og utbredelse

Utvikling av innovative løsninger innebærer ofte høye tiltakskostnader. Gjenbruk av eksisterende, nyutviklede løsninger kan bidra til å redusere de samfunnsmessige kostnadene og gjøre innovasjon mer lønnsomt. Enkelte peker på at det har oppstått tendenser til «pilotsyke» blant norske oppdragsgivere. Det innebærer at det igangsettes mange pilotprosjekter, uten at resultatet av prosjektene blir anskaffet i større skala.

Dersom en større andel av offentlige innkjøp fører til nye og bedre løsninger, gir dette grunnlag for en mer effektiv offentlig tjenesteproduksjon. I tillegg kan nye løsninger eksporteres til andre land med samme type utfordringer og behov. På denne måten kan offentlig sektor, gjennom innovative anskaffelser, bidra til å bygge opp nye vekstnæringer, grønn konkurransekraft og økt eksportverdi. For at dette skal være mulig, er det en forutsetning at de nye løsningene spres og tas i bruk av flere oppdragsgivere.

Oslo Economics peker i sin rapport om gevinstanalyser av grønne anskaffelser, på at miljøvennlige anskaffelser kan bidra til å øke produksjonen av miljøvennlig teknologi og utvikle leverandørmarkedene.¹⁰ En sentral forutsetning er at de nye teknologiene faktisk tas i bruk på sikt. Virkningen av innovative, miljøvennlige anskaffelser er nært knyttet til omfanget og bruken av løsningen.

Denne betraktningen har stor overføringsverdi til andre typer innovasjon. I mange tilfeller kan kostnadene kun forsvares dersom løsningen skaleres til et gitt volum, med et visst antall brukere. Flere brukere og bruk over tid kan samtidig bidra til videreutvikling og forbedring av den aktuelle løsningen. Det er derfor viktig at innovative løsninger som er utviklet på vegne av én oppdragsgiver, tas i bruk av andre oppdragsgivere med tilsvarende behov. Ved bruk av innovasjonsvennlige anskaffelsesmetoder kan oppdragsgivere åpne for at leverandører med nyutviklede løsninger kan delta i flere konkurranser. Informasjon om innovative løsninger kan tilegnes gjennom for eksempel dialog med markedet, se punkt 7.2.3. Flere oppdragsgivere kan også gå sammen om en anskaffelse av innovasjon og på den måten sikre et større volum. Leverandørutviklingsprogram-

¹⁰ Se Oslo Economics, CICERO og Inventura. Utarbeidet for Difi og Miljødirektoratet. (2017). *Gevinstanalyser av grønne anskaffelser*, s. 11.

Boks 7.11 Eksempel: Elektronisk medisineringsstøtte – felles anskaffelse av innovasjon

Larvik kommune har gjennomført en innovativ anskaffelse av en ny løsning for elektronisk medisineringsstøtte. I forberedelsen av anskaffelsen erfarte kommunen at flere andre kommuner har behov på samme felt. Med hjelp fra Leverandørutviklingsprogrammet ble 29 kommuner invitert inn i anskaffelsen. Larvik kommune gjennomførte anskaffelsen og inngikk avtale med to leverandører på vegne av de andre 29 kommunene. Kommunene som er med på avtalen, har totalt om lag én million innbyggere. Gjennom å samarbeide om anskaffelsen kunne kommunene dele erfaringer, utforske ulike behov i fellesskap og sammen utfordre markedet. Et slikt samarbeid gir god grobunn for spredning av innovasjoner da implementering av løsningen skjer parallelt i flere kommuner. For leverandørene har anskaffelsen bidratt til å skape et større marked for de som vant kontrakten.

met bidrar i dag til å bringe sammen oppdragsgivere med de samme behovene, og på denne måten legge til rette for samordning.

Samtidig er det viktig at oppdragsgivere vurderer potensialet for utbredelse før de foretar anskaffelse av innovasjon.¹¹ Dersom dette anses som lavt eller begrenset, er det naturlig å vurdere om bruk av konvensjonelle løsninger vil gi bedre ressursutnyttelse.

Videre kan for eksempel samordning av innkjøp, særlig på kommunalt nivå, bidra til bedre og grundigere vurderinger av behov, samtidig som det kan sikre en større utbredelse blant oppdragsgivere etter at løsningen er utviklet. Samordning kan også bidra til at flere oppdragsgivere deler på ressurser til gjennomføring av anskaffelser av innovasjon. I tillegg kan dette bidra til at flere oppdragsgivere går sammen om for eksempel pilotprosjekter, heller enn at det igangsettes flere mindre prosjekter med begrensede utsikter for videre utbredelse. Videre vil dette være en fordel for næringslivet ved at leverandørene vil bli sikret bedre muligheter for spredning, skalering og

videreutvikling. Mulige effektiviseringsgevinster av å samordne innovative anskaffelser, vil inngå som en del av utredningen om samordning av innkjøp i kommunal sektor, omtalt i kapittel 15.

7.5.2 Frykt for å gjøre feil og manglende kultur for innovasjon

Frykt for å gjøre feil kan medføre en risiko for at oppdragsgiverne blir for forsiktede i sin søken etter å gjennomføre et juridisk korrekt innkjøp. Oppdragsgiverne skal opptre i tråd med regelverket. Samtidig vil regjeringen oppmuntre oppdragsgiverne til å våge å ta i bruk mulighetene som ligger i regelverket for å oppnå gode, innovative anskaffelser. Det forutsetter også at offentlige virksomheter klarer å innarbeide en kultur for innovasjon. Å legge til rette for en slik kulturrendring er et lederansvar.

Prøving, feiling og læring er viktige premisser for innovasjon. I virksomheter hvor det er lite rom for å gjøre feil, kan innovasjonsprosesser dermed bli spesielt krevende. Innovative anskaffelser inneholder nesten alltid en viss risiko, da det er mer åpent hva som blir resultatet av prosessen. Samtidig er det naturlig at offentlige virksomheter har et restriktivt forhold til bruk av fellesskapets midler, og at det er en viss terskel for å gjennomføre risikofylte prosjekter i det offentlige. En kultur som støtter de som erkjenner feil, er en forutsetning for å lykkes med innovative anskaffelser. Det kan for eksempel bety å ikke legge prestisje i å fortsette prosesser som ikke leverer på virksomhetens mål.

Oppdragsgivernes anskaffelsesstrategier bør inneholde føringer på hvordan virksomheten skal bruke innovasjon som virkemiddel for å oppnå bedre behovsdekning. Dersom innkjøperne kan forholde seg til klare føringer som er forankret hos ledelsen, kan dette bidra til trygghet i vurderingen av når det er riktig å ta risiko. Dette kan igjen bygge ned frykten for å gjøre feil og bygge opp en kultur for innovasjon.

Gode strategier for bruk av innovasjon er én av flere komponenter for å innarbeide en kultur for innovasjon. Det er også viktig at strategien kommuniseres og at innovasjonsperspektivet innarbeides i virksomheten. Behovet for bedre styring, ledelse og organisering er nærmere beskrevet i kapittel 14.

7.5.3 Manglende kompetanse

For å kunne omsette mål til handling, må oppdragsgiverne ha kunnskap om innovasjon og

¹¹ Se Oslo Economics, CICERO og Inventura. Utarbeidet for Difi og Miljødirektoratet. (2017). *Gevinstanalyser av grønne anskaffelser*, s. 11.

hvordan det kan stimuleres til innovasjon i de ulike fasene av anskaffelsesprosessen.

Dialog med markedet, utgangspunkt i behov og bruk av funksjonskrav er grunnleggende elementer i innovasjonsvennlige anskaffelser, se punkt 7.2.3. Det er likevel relativt få oppdragsgivere som i utstrakt grad gjennomfører dialog med markedet i forkant av anskaffelser. Det er også behov for bedre kunnskap om hvordan oppdragsgivere kan formulere gode ytelses- og funksjonskrav.

I konkurransegjennomføringsfasen foreligger det også flere utfordringer knyttet til å åpne opp for kjøp av innovative løsninger. Oppdragsgiverne trenger kunnskap og kompetanse for å kunne ta i bruk mulighetene som ligger i de forskjellige prosedyrene, enten det gjelder gjennomføring av innovasjonsvennlige anskaffelser eller anskaffelse av innovasjon. Det er blant annet behov for bedre kunnskap om behovsbeskrivelser, om forhandlinger og om evaluering av innovative løsninger.

Ved utvikling av innovative løsninger skapes verdiene etter kontraktsignering. Kontrakter bør utformes slik at de kan håndtere endringer i et utviklingsprosjekt og ivareta innovasjon også i kontraktgjennomføringen. For å sikre best mulig implementering er det behov for kunnskap om insentiver for videreutvikling av løsninger, som kompensasjonsmodeller og opsjoner eller kontraktsoppfølging som ivaretar innovasjon i kontraktsperioden.

Behovet for kunnskap og kompetanse er nærmere beskrevet i kapittel 13, hvor det pekes på kompetansetilbud og kompetansehevende tiltak. Oppdragsgiverne har behov for veiledning gjennom flere deler av anskaffelsesprosessen. Det er viktig at veiledning og kompetansehevende tiltak knyttet til innovasjon ses i sammenheng med oppdragsgiverens anskaffelsespraksis for øvrig.

7.5.4 Økt risiko ved innovative anskaffelser

Å jobbe med innovasjon kan innebære risiko. Når man skal utvikle noe nytt, er det en reell risiko for at løsningen som utvikles ikke dekker behovet, at den blir dyrere enn forventet eller at det tar for lang tid å utvikle løsningen. For leverandøren er det risikabelt å bruke mye tid og ressurser på utvikling uten å vite om produktet vil slå an i markedet. Større offentlige virksomheter med egne forsknings- og utviklingsbudsjetter har i noen grad mulighet til selv å sette av midler til utvikling, men mindre virksomheter har ikke denne

muligheten. Dersom det ikke finnes midler til å finansiere en utviklingsperiode, har leverandørene mindre insentiver til å delta i konkurransen.

Risikoaversjon hos oppdragsgiverne kan også føre til nedprioritering av innovasjon og endring. Dette kan føre til lavere omstillingsgrad og dårligere behovsdekning. I tillegg kan det bidra til å utelukke små og mellomstore bedrifter med innovative løsninger fra konkurransen, til fordel for etablerte aktører på markedet.

Det finnes per i dag flere finansieringsordninger for privat sektor rettet mot innovasjon og offentlig sektors behov, blant annet i Innovasjon Norge, Forskningsrådet og Enova. Regjeringen har blant annet styrket satsingen på innovasjonskontraktene til Innovasjon Norge og utvidet ordningen som beskrevet i punkt 7.4.2.

7.6 Regjeringens tiltak

Regjeringen vil videreføre Leverandørutviklingsprogrammet. Regjeringen vil også foreta en bred gjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet, som omtalt i boks 7.10. Denne gjennomgangen omfatter blant annet Leverandørutviklingsprogrammet og Nærings- og fiskeridepartementets tilskudd til programmet. Resultater fra virkemiddelgjennomgangen vil gi grunnlag for å vurdere den videre innretningen på programmet.

Større spredning av de utviklede løsningene kan oppnås blant annet gjennom samordning av offentlige innkjøp i kommunesektoren. Det er viktig at innovative anskaffelser er blant de anskaffelsene som vurderes gjennomført i samarbeid med andre oppdragsgivere. Samordning i kommunal sektor anses derfor som en nøkkel for å oppnå målene om større spredning av nyutviklede løsninger. Som angitt i kapittel 15, vil regjeringen utrede samordning av fylkeskommunale og kommunale innkjøp. Utredningen vil omfatte hvordan samordning kan bidra til økt spredning av innovative løsninger.

Det er samtidig et tydelig behov for kompetansehevende tiltak og styrking av innovasjonsperspektivet i de enkelte innkjøpsorganisasjonene. Regjeringen vil styrke Difis rolle innen veiledning og bygging av kompetanse på innovasjon, særlig når det kommer til gjennomføring av innovasjonsvennlige anskaffelser. Tiltaket må ses i lys av behovene som er adressert i punkt 7.5.

Regjeringen vil:

- Videreføre Leverandørutviklingsprogrammet. I forbindelse med Nærings- og fiskeridepartementets næringsrettede virkemiddelgjennomgang vil innretningen på programmet bli vurdert.
- Fortsette satsingen på risikoavlastning gjennom ordningen med Innovasjonskontrakter.
- Styrke Difis rolle innen veiledning og oppbygging av kompetanse på innovative anskaffelser.

8 Ivaretagelse av ulike samfunnshensyn innenfor rammene av en effektiv og helhetlig anskaffelsespolitikk

8.1 Innledning

Dette kapittelet vil ta for seg hvordan offentlige oppdragsgivere kan ta samfunnshensyn i sine anskaffelser på en god måte, slik at de ulike samfunnsmålene blir nådd uten at anskaffelsene blir uforholdsmessig kompliserte og kostbare for leverandører og oppdragsgivere. Dagens regulering av samfunnshensyn i anskaffelsesregelverket er et resultat av avveininger mellom de ulike samfunnsmålene på den ene siden, og forenklinger av regelverk og kostnadseffektivitet på den andre siden. De ulike virkningene av å ta samfunnshensyn i offentlige anskaffelser gjennomgås nedenfor. For at offentlige oppdragsgivere skal kunne ta samfunnshensyn på en god måte i praksis, kreves profesjonalisering av innkjøpsfunksjonen.

8.2 Offentlige anskaffelser som virkemiddel for å ivareta ulike samfunnshensyn

Formålet med anskaffelsesregelverket er å sikre effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser. I hovedsak dreier dette seg om å sikre best mulig behovsdekning til best mulig pris. I tillegg kan anskaffelser brukes som virkemiddel for å nå andre samfunnsmål. Slike samfunnshensyn kan for eksempel være å bekjempe arbeidslivskriminalitet, bedre miljøet og redusere klimautfordringene, øke antallet læreplasser, ivareta helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassene, sikre grunnleggende menneskerettigheter, fremme næringslivsinteresser og innovasjon, unngå diskriminering og ivareta ulike svake grupper i samfunnet.

Offentlige anskaffelser representerer et stort og viktig marked for næringslivet. Krav fra offentlige innkjøpere kan derfor bidra til å påvirke private virksomheters handlingsmønstre. Eksempelvis kan manglende bevissthet hos offentlige innkjøpere resultere i at arbeidslivskriminalitet og miljøkriminalitet får grobunn og undergraver den seriøse delen av arbeidslivet. Offentlig sektor kan

også gjennom sin markedsrett påvirke viktige samfunnsinteresser i ønsket retning, for eksempel ved å etterspørre miljøvennlige og innovative ytelser.

Oppmerksomheten rundt offentlige anskaffers betydning som virkemiddel for å nå ulike samfunnsmål, har økt kraftig de siste årene, i takt med en tilsvarende trend internasjonalt. Mange land benytter i stadig større grad offentlige anskaffelser som et virkemiddel for å nå ulike politiske mål, særlig for å nå klima- og miljøpolitiske mål, og næringspolitiske mål som små og mellomstore bedrifters deltakelse i konkurransene, og innovasjon.¹

Årlig gjør medlemslandene i EU offentlige anskaffelser av varer og tjenester for rundt to milliarder euro (14 prosent av BNP). EU ser på offentlige anskaffelser som et virkemiddel som kan brukes mer effektivt for å nå ulike politiske mål. Dette skal bidra til økonomisk vekst, arbeidsplasser, investeringer og en økonomi som er mer innovativ, bærekraftig og sosialt inkluderende. EU-kommisjonen har tatt en aktiv pådriverrolle og har blant annet utarbeidet en egen handlingsplan for offentlige anskaffelser som er forankret i alle relevante deler av EU-kommisjonens apparat.

Meldingen om bedre gjennomføring av offentlige anskaffelser inneholder seks prioriterte områder med tiltak på nasjonalt nivå og EU-nivå, se nærmere omtale i punkt 1.2.3.1.² Offentlige anskaffelser skal blant annet bidra til å ivareta samfunnshensyn som miljø og universell utforming, og støtte overgangen til et ressurs- og energieffektivt samfunn og en sirkulær økonomi. EU-kommisjonen foreslår også å oppdatere opplæringsverktøy for grønne offentlige anskaffelser og å utvikle frivillige metoder for beregning av livssyklus-kostnader.

Nytt regelverk om offentlige anskaffelser trådte i kraft 1. januar 2017. Krav til ivaretagelse

¹ OECD. (2017). *Government at a Glance 2017*.

² EU-kommisjonen. (2017). *Making Public Procurement work in and for Europe*.

av ulike samfunnshensyn har fått større plass i det nye anskaffelsesregelverket enn i tidligere regelverk. Etter regjeringens vurdering er enkelte samfunnsutfordringer så alvorlige at også offentlige anskaffelser bør tas i bruk for å bidra til å løse dem. Regjeringen har i hovedsak prioritert arbeidet med å løse klima- og miljøutfordringene, kampen mot arbeidslivskriminalitet og ivaretagelse av internasjonale menneskerettigheter.

I forlengelse av diskusjonen om hvordan disse spørsmålene skal håndteres i selve regelverket, oppstår også spørsmålet om i hvor stor grad, og hvordan, offentlige virksomheter på eget initiativ bør bruke offentlige anskaffelser for å ivareta denne type hensyn, og hvilke virkemidler som eventuelt skal benyttes for å stimulere til dette. Selv om det kan være gode grunner til å ta samfunnshensyn i en anskaffelse, er det viktig at ikke for mange hensyn trekkes inn i én anskaffelsesprosess. Man kan vanskelig kreve at en offentlig oppdragsgiver skal ivareta ethvert godt formål i enhver anskaffelse. For at offentlige oppdragsgivere skal kunne gjøre gode anskaffelser, er det derfor både viktig at hensynene som virksomheten skal ta er tydelig prioritert, og at innkjøperne har kompetanse til å stille gode krav og vurdere tilbudene.

8.3 Nærmere om krav til å ivareta ulike samfunnshensyn i regelverket

Norges anskaffelsesregelverk gjennomfører EUs nye anskaffelsesdirektiver som blant annet legger til rette for at hensyn som miljø, menneskerettigheter, innovasjon og lettere tilgang til offentlige kontrakter for små og mellomstore bedrifter, kan ivaretas ved offentlige anskaffelser. EU ser direktivene som et viktig virkemiddel for å fremme målene i Europa 2020-strategien for «smart, sustainable and inclusive growth».³ De nye direktivene inneholder flere bestemmelser som utvider mulighetene til å trekke inn slike hensyn på ulike trinn i anskaffelsesprosessen.

Da de nye anskaffelsesdirektivene skulle gjennomføres i norsk rett, oppsto en diskusjon om hvor langt man skulle gå, ikke bare i å åpne opp for å trekke inn denne type hensyn i anskaffelsesprosessen («kan-regler»), men også i å innføre konkrete forpliktelser («skal-regler»). Forenklingsutvalget hadde som mandat å foreslå ny nasjonal regulering av offentlige anskaffelser.⁴ Et

samlet utvalg understreket at anskaffelsesregelverket ikke er, eller skal være, til hinder for å ivareta samfunnshensyn. Utvalgets flertall foreslo imidlertid å fjerne eksisterende bestemmelser om ulike samfunnshensyn fra den særnorske delen av regelverket. Flertallet mente at den gjeldende reguleringen var lite hensiktsmessig, at bestemmelsene var lite egnet til å oppnå formålene de søkte å ivareta, at reguleringen sto i motstrid til ønsket om forenkling, og at forskjellige samfunnsutfordringer primært burde søkes løst ved horisontale virkemidler fremfor spesifikk regulering i anskaffelsesregelverket.⁵ Mindretallet ønsket gjeldende regler om ulike samfunnshensyn videreført, med den begrunnelse at det er viktig at oppdragsgivernes plikt til å ta samfunnsansvar fremgår klart av regelverket. Ifølge mindretallet må det offentlige gå foran for å sikre ansvarlige arbeidsforhold og at nasjonale miljø- og klimamål realiseres.

Anskaffelsesregelverket er kritisert for å være for komplisert og for å pålegge både oppdragsgiverne og leverandørene store administrative byrder. Et sentralt formål med revisjonen av regelverket var å forenkle reglene og redusere de administrative byrdene. Det er et spenningsforhold mellom ønsket om forenklinger og ønsket om bruk av offentlige anskaffelser for å ivareta andre samfunnshensyn. Regjeringen var opptatt av å finne en rimelig balanse mellom behovet for forenkling og reduksjon av administrative byrder på den ene siden, og behovet for å adressere aktuelle samfunnsutfordringer på den andre.

Det er også viktig at regelverket og andre føringer ikke er for detaljert, men gir rom for å utøve et godt innkjøpsfaglig skjønn. På denne måten gis offentlige virksomheter muligheten til å foreta riktige prioriteringer, slik at de både kan opptre etisk forsvarlig og sikre at virksomhetens behov for kvalitativt gode ytelser til riktig pris blir oppnådd. I anskaffelsesregelverket er disse hensynene søkt veid opp mot hverandre. Ved vedta-

⁴ NOU 2014: 4 *Enklere regler – bedre anskaffelser. Forenkling av det norske anskaffelsesregelverket.*

⁵ Se NOU 2014: 4 *Enklere regler – bedre anskaffelser. Forenkling av det norske anskaffelsesregelverket*, kapittel 11. Flertallets synspunkter sammenfaller langt på vei med Tronsliutvalgets utredning inntatt i NOU 1997: 21 *Offentlige anskaffelser*, kapittel 7.1. Tronsli-utvalget pekte på at innføring av samfunnsmessige krav i anskaffelsesregelverket bærer med seg en risiko for at det i fremtiden kan bli innført ytterligere krav på nye områder uten at konsekvensene blir tilstrekkelig vurdert. Det er også en risiko for at den samlede effekten av kravene ikke blir utredet. Utvalget understreket derfor at det bør utvises tilbakeholdenhet med å innta samfunnsmessige krav i anskaffelsesregelverket.

³ EU-kommisjonen. (2010). *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth.*

kelsen av den nye anskaffelsesloven ga Stortinget sin tilslutning til disse avveiningene, og den nye anskaffelsesloven inneholder følgende særnorske bestemmelser:

- Krav om at offentlige oppdragsgivere skal innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning, og fremme klimavennlige løsninger der det er relevant. Dette skal blant annet skje ved at oppdragsgiveren tar hensyn til livssyklus kostnader.
- Krav om at offentlige oppdragsgivere har egnede rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter ved offentlige anskaffelser der det er en risiko for brudd på slike rettigheter.
- Hjemmel til å vedta pålegg om at offentlige oppdragsgivere stiller krav om begrensninger i antallet ledd i leverandørkjeden ved utførelsen av offentlige kontrakter i bransjer med særlige utfordringer knyttet til arbeidslivskriminalitet.
- Hjemmel til å pålegge offentlige oppdragsgivere å ta inn klausuler i offentlige kontrakter som skal sikre lønns- og arbeidsvilkår som ikke er dårligere enn det som følger av gjeldende forskrifter om allmenngjorte tariffavtaler eller landsomfattende tariffavtaler for de aktuelle bransjene.
- Pålegg om at offentlige oppdragsgivere skal stille krav om at leverandører er tilknyttet en lærlingordning, og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med gjennomføring av kontrakter.

Det er vedtatt utfyllende forskriftsbestemmelser til de fleste av disse lovbestemmelsene. Mange oppdragsgivere får også sterke føringer om ivaretagelse av samfunnshensyn gjennom for eksempel kommunale retningslinjer og tildelingsbrev.

Regjeringen har merket seg at det jevnlig blir fremmet ulike forslag om skjerpet og mer detaljert regulering av de nevnte hensynene. Det blir også fremmet ønsker om ivaretagelse av nye hensyn i regelverket. Når offentlige anskaffelser skal vurderes som virkemiddel, er det viktig at det først foretas en vurdering av om alternative tiltak kan ha en like god eller bedre effekt, sett opp mot kostnadene.⁶ Alternative virkemidler kan være horisontal lovgivning, det vil si krav som retter seg mot både offentlig og privat sektor, bruk av sentrale tilsynsmyndigheter, som for eksempel Arbeidstilsynet eller Miljødirektoratet, avgifter,

utslippskvoter, tilskuddsordninger eller andre økonomiske virkemidler, krav og signaler gjennom etatsstyring, eller veiledning og annen bistand til oppdragsgiverne.

Regjeringen viser til dilemmaene beskrevet ovenfor, og ser ikke grunnlag for å innføre nye pålegg. Detaljregulering av offentlige anskaffelser av ulike produkt- og tjenestekategorier kan medføre et overdimensjonert og uoversiktlig regelverk, som oppdragsgiverne vil ha problemer med å følge opp. Videre er det viktig å gi oppdragsgiverne rom for å utvise et godt innkjøpsfaglig skjønn. I forbindelse med vedtakelse av nytt anskaffelsesregelverk ble det som nevnt gjort prioriteringer på dette feltet, og regelverket har fortsatt virket i kort tid. Regjeringen mener derfor at det ikke er grunnlag for å vurdere regelendringer. Det er imidlertid grunn til å se nærmere på om handlingsrommet i regelverket brukes på en hensiktsmessig måte, og vurdere tiltak for å bedre regelletterlevelsen og utvikle en bedre praksis dersom denne skulle vise seg å være uhenksom. I en slik vurdering er det også relevant å vurdere de ulike virkningene av å ivareta ulike samfunnshensyn opp mot hverandre.

8.4 Virkninger av å ivareta ulike samfunnshensyn i offentlige anskaffelser

Det er viktig å vurdere hvordan anskaffelsesregelverkets pålegg om ivaretagelse av ulike samfunnshensyn, best kan etterleves innenfor rammen av en helhetlig anskaffelsespolitikk, som tar sikte på blant annet å redusere kostnader, bidra til bedre behovsdekning og et mer konkurransedyktig norsk næringsliv.

Det er vanskelig å foreta en presis samfunnsøkonomisk analyse av om innføring av konkrete krav i offentlige anskaffelser, er et godt virkemiddel eller ikke. Både de positive effektene av tiltaket og kostnadene som er forbundet med det, kan være vanskelig å måle.

For at et krav skal ha noe verdi, må det ha ønsket effekt. Om kravet har effekt vil avhenge av flere faktorer, og det vil variere fra marked til marked og fra produkt til produkt. Effekten vil for eksempel avhenge av hvor målrettet kravet er, og størrelsen på anskaffelsen. Effekten blir dessuten betydelig større om krav i offentlige anskaffelser påvirker markedet også utover den enkelte anskaffelse, ved at leverandøren legger om hele sin produksjon eller drift i ønsket retning. Det vil blant annet avhenge av hvor stor kjøpermark

⁶ Se blant annet NOU 2015: 1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd. Produktivitetskomisjonens første rapport.*

offentlig sektor har i det aktuelle markedet. Et annet forhold som vil ha betydning, er omfanget av oppdragsgivernes kontraktsoppfølging. Jo flere kontrolltiltak oppdragsgiverne gjennomfører i forbindelse med kontraktsoppfølgingen, jo større sannsynlighet er det for at leverandørene leverer i henhold til kravene. Dette må veies opp mot kostnadene ved å gjennomføre slike kontroller.

Ivaretagelse av ulike samfunnshensyn i offentlige anskaffelser vil som regel ha samfunnsøkonomiske kostnader som også må tas hensyn til. For det første kan det være andre virkemidler enn offentlige anskaffelser som er mer effektive for å ivareta ulike samfunnshensyn. I tillegg kan kravene medføre økte transaksjonskostnader i form av økt bruk av tid og ressurser for både oppdragsgiverne og leverandørene. Kravene kan også føre til økte produksjonskostnader for leverandørene, som igjen gir seg utslag i dyrere anskaffelser for oppdragsgiverne. Dyrere anskaffelser vil føre til færre eller dårligere tjenester, gitt det samme budsjettet.

Det er også viktig å se hen til tiltakenes konkurransevirkninger. For eksempel er et sentralt formål med ulike krav til seriositet å bidra til et velfungerende marked der useriøse aktører ikke skal kunne utkonkurrere de seriøse gjennom uetisk atferd. At useriøse aktører dermed utelukkes fra offentlige kontrakter, er derfor en tilsiktet følge av kravene. Dersom kravene blir for strenge, slik at de ikke bare rammer den useriøse delen av markedet, men også seriøse aktører, kan de imidlertid bidra til uheldige begrensninger i konkurransen, og særlig begrense små og mellomstore bedrifters tilgang til markedet. De minste bedriftene har begrensede ressurser. Dersom de administrative byrdene blir for store, øker risikoen for at de trekker seg ut av det offentlige markedet. Det kan for eksempel gjelde svært tyngende dokumentasjonskrav, krav til en spesiell organisering eller føringer på hva slags ansatte virksomhetene skal ha – for eksempel lærlinger eller personer med ulike former for utfordringer. På lang sikt vil man derfor risikere at de minste bedriftene forsvinner fra markedet, og at konkurransen svekkes permanent. Svekket konkurranse vil kunne føre til lavere kvalitet og økte priser i markedet. Det vil gi et dårligere tilbud av varer og tjenester til både offentlige og private oppdragsgivere.

Det er ikke lett for de enkelte oppdragsgiverne å vurdere virkningene av å ta samfunnshensyn i offentlige anskaffelser. Hvordan dette kan gjøres, er gjennomgått i neste punkt.

8.5 Ivaretagelse av ulike samfunnshensyn i praksis

8.5.1 Når bør offentlige oppdragsgivere stille samfunnskrav i anskaffelser?

For å få mer kunnskap om effekter og kostnader ved å stille krav om ivaretagelse av ulike samfunnshensyn, har Nærings- og fiskeridepartementet innhentet en samfunnsøkonomisk analyse. Analysen er skrevet av Oslo Economics, med bistand fra Inventura.⁷ Oslo Economics understreker at fra et økonomisk ståsted bør oppdragsgiverne vurdere om det finnes alternative virkemidler, som er bedre egnet til å nå et gitt samfunns-mål, enn å stille krav i offentlige anskaffelser. For å gi størst mulig direkte virkning per kostnadskrone, anbefaler de at oppdragsgiverne hovedsakelig bør prioritere nye samfunnshensyn i større anskaffelser, eventuelt bruke standardkrav i mindre anskaffelser, ettersom en del av transaksjonskostnadene med å stille og følge opp krav er faste. For å oppnå størst mulig effekt per kostnadskrone, anbefaler de videre at oppdragsgiverne hovedsakelig prioriterer nye samfunnshensyn i markeder der offentlige oppdragsgivere står for en stor del av omsetningen, og der privat etter-spørsel er lite prissensitiv, slik at offentlige krav kan bidra til at leverandørene velger å legge om hele sin produksjon i ønsket retning. For å treffe riktige beslutninger, må oppdragsgiverne også kjenne markedet, slik at de kan vurdere hvilke konsekvenser ulike krav kan få for den aktuelle konkurransen.⁸

Ideelt sett bør hver enkelt oppdragsgiver gjennomføre en full samfunnsøkonomisk analyse for å vurdere om offentlige anskaffelser er et hensiktsmessig virkemiddel for å nå et gitt samfunns-mål, og hvordan dette i så fall bør gjøres. Dette er imidlertid ikke gjennomførbart for de aller fleste. Det er likevel noen relativt enkle grep oppdragsgiverne kan gjøre for å sørge for å at samfunnshensyn i anskaffelser faktisk har ønsket effekt uten for store kostnader. For at oppdragsgiverne skal ivareta samfunnshensyn på en mest mulig samfunnstjenlig måte i de enkelte anskaffelsene, anbefaler Oslo Economics at de tar følgende utgangspunkt:

- Hovedsakelig ta samfunnshensyn utover behovsdekning/kostnad der de er relevante og

⁷ Oslo Economics og Inventura. Utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet. (2018). *Virkninger av nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser*.

⁸ Nærmere om dialog med markedet i kapittel 5.

vesentlige. Det bør være tale om et uløst problem, og muligheten for å påvirke dette gjennom anskaffelsen bør være vesentlig.

- Gå i dialog med markedet for å finne ut hvilken samfunnsnytte som kan oppnås til hvilken kostnad. Gjennom slik dialog kan man få informasjon om blant annet hvor mange leverandører som kan levere med slike krav, og hvilke effekter kravene vil få for næringslivet.
- Vurdere de indirekte virkningene av oppdragsgiverens valg, utover den konkrete anskaffelsen. Hvis kravene bare fører til at problemene flytter seg, fremfor at de løses, er det ikke et egnet virkemiddel.
- Balansere krav og kriterier til samfunnshensyn på en forholdsmessig måte. Det må være et rimelig forhold mellom gevinstene som oppnås og kostnadene som pådras.
- Tilstrekkelig og forholdsmessig ressursbruk på kontraktsoppfølging, målt opp mot anskaffelsens verdi. Uten tilstrekkelig oppfølging vil tilbyderne ha insentiv til å love mer enn de leverer, og uærlige tilbydere vil vinne på bekostning av ærlige. Kostnadene med oppfølging må derfor tas med i betraktning når oppdragsgiverne tar stilling til om, og i tilfelle hvilke, krav som skal stilles.

Hvorvidt oppdragsgiverne har mulighet til å foreta gode prioriteringer, vil avhenge av kompetansen om, og organiseringen av, offentlige anskaffelser innenfor den enkelte virksomheten. Profesjonalisering av innkjøpsfunksjonen er der-

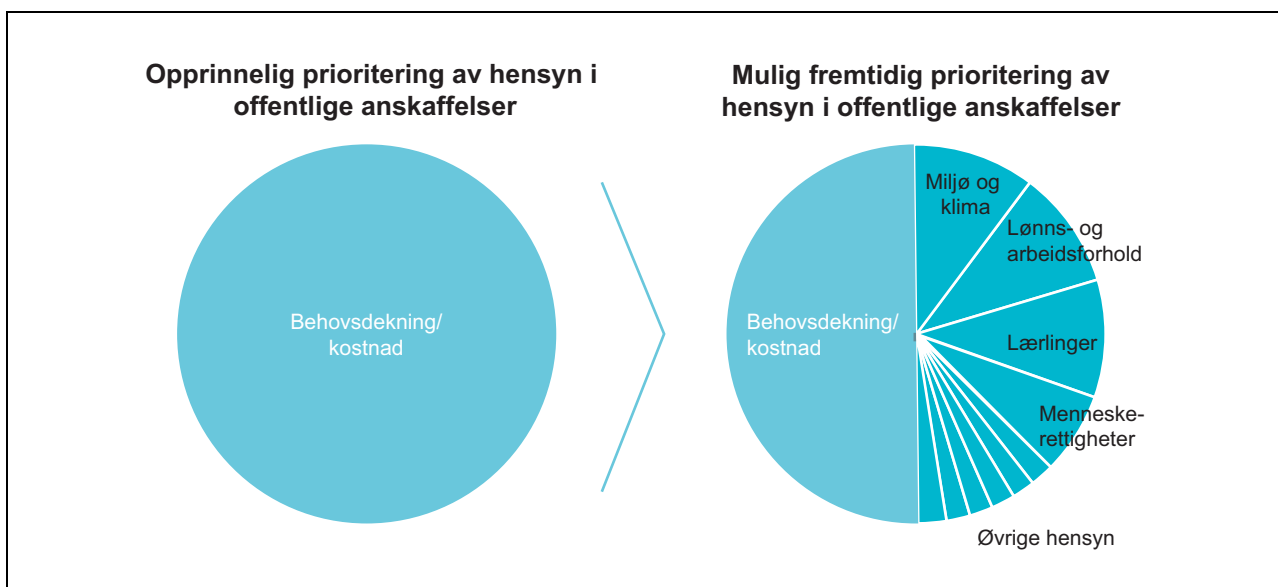
med en viktig forutsetning for å kunne ta samfunnshensyn i offentlige anskaffelser.

8.5.2 Flere samfunnshensyn fordrer økt kompetanse blant oppdragsgivere

Selv om bare utvalgte samfunnshensyn er omfattet av anskaffelsesloven, gir anskaffelsesregelverket oppdragsgiverne handlingsrom til å trekke inn også andre samfunnshensyn på de ulike stadiene i en anskaffelsesprosess.

Dersom oppdragsgiverne skal ta andre samfunnshensyn i sine anskaffelser, må de foreta en prioritering ut fra hvilke utfordringer som er særlig fremtredende for den aktuelle anskaffelsen, og samtidig være klar over at ved å vektlegge ett hensyn, vil de samtidig kunne svekke muligheten for at andre hensyn kan vektlegges eller bli utslagsgivende. Jo flere hensyn en oppdragsgiver skal ta i en anskaffelse, jo større er risikoen for at oppdragsgiverens oppmerksomhet om hovedoppgaven svekkes. Figur 8.1 illustrerer dette poenget. Det er viktig at denne type valg bygger på en bevisst prioritering og tilstrekkelig kunnskap om mulige konsekvenser for utfallet av konkurransen. Selv om hvert hensyn kan være godt begrunnet isolert sett, kan summen av krav i praksis gjøre det vanskelig for oppdragsgiverne å vurdere tilbudene, særlig dersom oppdragsgiverne er små virksomheter med begrensede ressurser og kompetanse på offentlige anskaffelser.

Anskaffelsesregelverket favner vidt og omfatter flere tusen oppdragsgivere, som i varierende



Figur 8.1 Opprinnelig og mulig fremtidig prioritering av samfunnshensyn (forenklet illustrasjon)

Kilde: Oslo Economics

grad har muligheter til utøve en profesjonell og avansert anskaffelsespraksis – fra store oppdragsgivere med store, profesjonelle innkjøpsmiljøer som har tilgang til omfattende innkjøpsfaglig og juridisk ekspertise, til små kommuner og offentlige organer som har begrensede ressurser tilgjengelig. En del av disse virksomhetene har verken ansatte som jobber fulltid med innkjøp, eller ansatte jurister. Oslo Economics trekker frem at en utfordring med at mange, og stadig nye, samfunnshensyn trekkes inn ved utformingen av konkurranser om offentlige kontrakter, er at de kompliserer anskaffelsesprosessen og fordrer bred kompetanse og kapasitet hos både oppdragsgiverne og leverandørene. De skriver:

«For å ta nye samfunnshensyn på en informert måte må hver av Norges rundt 3 000 offentlige oppdragsgivere i prinsippet innhente samme kompetanse som departementer og etater bruker til å vurdere direkte og indirekte virkninger av for eksempel miljøavgifter og byggeforskrifter, og disse vurderingene må forutberegnes av 8 000 til 12 000 leverandører som årlig utarbeider 50 000 til 60 000 tilbud».

I prinsippet skal alle disse oppdragsgiverne ha kompetanse til å vurdere når det er hensiktsmessig å ta samfunnshensyn og hvordan kravene skal utformes, men for mange er det ikke mulig med dagens organisering. Organiseringen av innkjøp varierer stort fra oppdragsgiver til oppdragsgiver. Noen innkjøp blir gjennomført på sentralt nivå i organisasjonene eller gjennom store, profesjonelle innkjøpssamarbeid. Andre gjennomføres av mindre enheter. Organiseringen kan ha betydning for hvordan regulering knyttet til ulike samfunnshensyn blir fulgt opp i forskjellige anskaffelser. Eksempelvis vil barnehagebestyrere som har ansvar for å anskaffe lekeapparater mv. til sin barnehage, være dårligere rustet til å følge opp slik regulering enn ved innkjøp som kommunen foretar sentralt.

Riksrevisjonen har påpekt at manglende regelletterlevelse skyldes svak innkjøpskompetanse, utilstrekkelig ledelsesforankring, mangelfull intern kontroll og lite formålstjenlig organisering av innkjøpsarbeidet. Det er viktig at ledelsen forstår at anskaffelser er et verktøy for bedre måloppnåelse. Difi har en viktig rolle i arbeidet med å heve kompetansen og styrke styring og ledelse på anskaffelsesområdet, blant annet gjennom veiledning, og mye har skjedd på dette feltet de siste årene. Likevel gjenstår et betydelig arbeid med å løfte den grunnleggende innkjøpsfaglige

kompetansen hos en del oppdragsgivere, og å få satt offentlige anskaffelser på ledelsens dagsorden. For en del oppdragsgivere er det svært vanskelig å stille og følge opp et omfattende sett med krav som skal sikre at et bredt spekter av samfunnshensyn blir ivaretatt. Oslo Economics fremhever at denne kompetanseutfordringen må møtes med økt veiledning og tilrettelegging fra Difi, digitale anskaffelsesverktøy og erfaringsutveksling mellom oppdragsgiverne. Det kreves også klare anskaffelsesstrategier og overordnet politikk, føringer eller veiledning, som klargjør prioriteringen av ulike samfunnshensyn, og erfarne innkjøpsledere som evner å balansere ulike hensyn på en forholdsmessig måte i den enkelte anskaffelse.

I denne meldingen beskrives flere tiltak for å øke den generelle anskaffelsesfaglige kompetansen til oppdragsgiverne, se kapittel 13. I tillegg er det behov for spesifikk veiledning som skal sette oppdragsgiverne i stand til å oppfylle blant annet lovens krav knyttet til ivaretagelse av klima- og miljøhensyn, lønns- og arbeidsforhold, krav til bruk av lærlinger og grunnleggende menneskerettigheter. Tiltak for å bidra til dette er nærmere beskrevet i kapittel 9, 10, 11 og 12. Tiltak for å bidra til en mer hensiktsmessig organisering av innkjøpsfunksjonen, herunder styrke ledelsens styring med innkjøpsporteføljen, vil dessuten bidra til mer robuste innkjøpsmiljøer, se kapittel 14. Tiltakene vil også bidra til å gjøre disse innkjøpsmiljøene bedre rustet til å ivareta samfunnshensyn.

Regjeringen understreker også at økt samarbeid mellom oppdragsgivere, herunder felleskjøp, kan bidra til både verdifull erfaringsutveksling og reduserte kostnader forbundet med krav knyttet til ivaretagelse av samfunnshensyn. Effekten vil gjerne være større ved koordinert innsats, slik at leverandørene kan forholde seg til en rimelig ensartet praksis, og markedet for mer bærekraftige løsninger blir større.

Alle offentlige oppdragsgivere har en plikt til å oppfylle lovkravene, uavhengig av ressurser og kompetanse. En klar prioritering i virksomhetens overordnede strategier vil gi innkjøperne bedre grunnlag til å foreta gode risikovurderinger og sette inn tiltakene der den positive effekten er størst. Samtidig er det slik at forventningene kan variere mellom oppdragsgivere. Regjeringen forventer særlig at store, profesjonelle innkjøpere som foretar et stort antall anskaffelser der det er særlig relevant å trekke inn samfunnshensyn, tar et særlig ansvar. Gjennom samarbeid og samordnede innkjøp, vil også mindre oppdragsgivere bli

bedre i stand til å ivareta disse kravene, jf. kapittel 15. Når det gjelder klima- og miljøhensyn, vil regjeringen utarbeide en handlingsplan som kan bidra til å forenkle, effektivisere, profesjonalisere

og målrette offentlige anskaffelser som virkemiddel for å nå regjeringens mål på klima- og miljøområdet, og støtte opp om grønn omstilling, jf. kapittel 9.

9 Mer klima- og miljøvennlige anskaffelser

9.1 Innledning

Klimautfordringene er blant de største utfordringene vi står overfor i vår tid. Den siste rapporten fra FNs klimapanel viser at klimaendringene kan bli dramatiske. Verden trenger en langt større og raskere omstilling enn det vi tidligere har lagt til grunn. Store utslippsreduksjoner globalt før 2030 medfører større sjanse til å begrense den globale oppvarmingen til 1,5 grader celsius. Norge har satt ambisiøse klimamål som er forankret blant annet gjennom klimaforliket og i klimaloven som Stortinget vedtok i juni 2017.^{1 2}

Nytt anskaffelsesregelverk stiller krav til ivaretagelse av klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser. Det finnes gode, og mindre gode, måter oppdragsgiverne kan følge opp forpliktelsene til å ta klima- og miljøhensyn i sine anskaffelser. Effektiv ressursbruk forutsetter at gevinsten av å sette krav til klima og miljø er større enn de økte kostnadene det innebærer. Dette kapitlet beskriver hvordan oppdragsgivere kan få best mulige miljøvennlige og kostnadseffektive offentlige anskaffelser.

For at offentlige anskaffelser skal bli et effektivt miljøpolitisk virkemiddel, er det viktig at oppdragsgiverne har overordnede planer og strategier for å ta klima- og miljøhensyn i sine anskaffelser, og at innkjøperne har kompetanse til å vurdere klima- og miljøeffekten i de ulike tilbudene. Det kan være behov for spesialisert miljøfaglig kompetanse for å kunne treffe gode valg. Økt profesjonalisering av offentlige anskaffelser er derfor avgjørende for å lykkes med de miljøpolitiske målene som regjeringen har satt seg.

Regjeringen vil utarbeide en handlingsplan som skal bidra til å øke andelen klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon. I handlingsplanen vil blant annet styrket veiledning og kompetanseutvikling gjennom Difi være et sentralt tema.

9.2 Regjeringens klimapolitiske mål

Klimaloven lovfester det norske utslippsmålet for 2030 og målet om at Norge skal bli et lavutslipps-samfunn i 2050. I regjeringens klimastrategi presenteres en overordnet strategi for hvordan klimamålene for 2030 kan nås. I 2018 rapporterte regjeringen for første gang etter klimaloven om hvordan klimamålene for 2030 og 2050 kan nås.³ Målet skal være at klimagassutslippene i 2050 reduseres i størrelsesorden 80 til 95 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990. Det innebærer varig omstilling til lavutslippsløsninger både i offentlig og privat sektor. Regjeringen har varslet at den vil melde inn forsterket klimamål til FN i 2020.

Forurensing, klimagassutslipp og menneskelig aktivitet påvirker omgivelsene negativt. Bruk av naturen kan gi negative virkninger, virkninger som ofte ikke er en del av markedet og derfor ikke prissatte. I markedet har ofte heller ikke miljøskadelige tiltak og utslipp en kostnad for aktørene. Aktørene som står for utslippene eller bruker naturen, stilles dermed ikke overfor de reelle kostnadene aktiviteten påfører samfunnet. Dette er et eksempel på markedssvikt, og fører til et samfunnsøkonomisk sett for stort omfang av miljøskadelig aktivitet. Denne typen markedssvikt, og følgene det har for miljøet, er grundig beskrevet i både samfunnsøkonomisk faglitteratur og en rekke offentlige utredninger.⁴ Det er bred faglig dekning for at det er behov for effektive politiske tiltak for å korrigere denne markedssvikten.

Virkemiddelbruken i klimapolitikken bør innrettes slik at klimamålene nås mest mulig effektivt. For aktørene og næringslivet er det en fordel om politikken både er forutsigbar og transparent. Over 80 prosent av klimagassutslippene i Norge er dekket av sektorovergripende økonomiske virkemidler i form av avgifter eller deltakelse i det europeiske bedriftskvotesystemet (EU ETS). I til-

¹ Innst. 390 S (2011–2012) til Meld. St. 21 (2011–2012) *Norsk klimapolitikk*.

² Klimaloven. Lov 16. juni 2017 nr. 60 om klimamål.

³ Meld. St. 41 (2016–2017) *Klimastrategi for 2030 – norsk omstilling i europeisk samarbeid*.

⁴ Blant annet NOU 2015: 15 *Sett pris på miljøet – Rapport fra grønn skattekommissjon* og NOU 1996: 9 *Grønne skatter – en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting*.

legg benyttes andre virkemidler som regulering og støtte til utslippsreducerende tiltak. Regjeringen har varslet at CO₂-avgiften vil trappes opp gjennom perioden, og vil gjennomføre en forpliktende opptrappingsplan frem mot 2025 med start i 2020. Disse hovedvirkemidlene setter en pris på utslipp av klimagasser og bidrar dermed til å redusere utslipp, endre produksjons- og forbruksmønstre og spre klimateknologi. Støtte til forskning og innovasjon er hovedvirkemidler for å stimulere til utvikling av klimavennlig teknologi. Regjeringen vil bygge klimapolitikken på markedsbaserte og effektive tiltak.⁵

Dersom miljøhensyn allerede er hensyntatt gjennom en avgift eller kvotepris som svarer til antatt miljøskade, vil det normalt ikke være effektivt å tillegge miljøhensyn en tilleggsverdi i offentlige innkjøp. Tilleggskrav i offentlige anskaffelser kan derimot være hensiktsmessig i de tilfeller hvor miljøhensyn ikke i tilstrekkelig grad er priset eller hvor slike innkjøp på en effektiv måte kan bidra til teknologiutvikling. Det følger av Granavolden-plattformen at regjeringen vil bruke pricing av utslipp gjennom kvoter og avgifter, offentlige innkjøp, reguleringer og virkemidler som fremmer teknologisk utvikling til å utløse grønn vekst og skape større markeder for miljøvennlige produkter og tjenester.

Det offentlige er en stor forbruker, investor og markedsaktør. Regjeringen ønsker at offentlig sektor som kunde skal bidra til å ta i bruk og utvikle nye miljø- og klimavennlige teknologier, produkter og løsninger. Dette anses å være en viktig del av politikken for det grønne skiftet og for at Norge skal nå våre mål på klima- og miljøområdet.⁶ Offentlig sektor må også omstille seg og løse oppgavene sine på nye måter. Det medfører behov for utvikling av nye, innovative løsninger i anskaffelsesprosessene. Innovasjon er et hensyn som er særlig fremhevet i anskaffelsesloven, og regjeringen har i Granavolden-plattformen presisert at de ønsker at offentlige anskaffelser skal bidra til innovasjon og miljøvennlige løsninger.

⁵ Meld. St. 41 (2016–2017) *Klimastrategi for 2030 – Norsk omstilling i europeisk samarbeid*, s. 40.

⁶ At regjeringen ser på offentlige anskaffelser som et virkemiddel i klima- og miljøarbeidet, fremgår også blant annet av Meld. St. 27 (2016–2017) *Industrien – grønnere, smartere og mer nyskapende*, Meld. St. 41 (2016–2017) *Klimastrategi for 2030 – Norsk omstilling i europeisk samarbeid*, s. 40, Regjeringens strategi for grønn konkurransekraft. (2017). *Bedre vekst, lavere utslipp* og Meld. St. 45 (2016–2017) *Avfall som ressurs – avfallspolitikk og sirkulær økonomi*.

9.3 EUs politikk og annet internasjonalt samarbeid

9.3.1 EUs arbeid med klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser

EU har over lengre tid arbeidet for å fremme offentlige innkjøp av varer, tjenester og arbeid med redusert miljøbelastning over livsløpet. Definisjonen av en «grønn» anskaffelse er at anskaffelsen er gjennomført i henhold til EU-kommisjonens kriterier for grønne innkjøp innenfor den aktuelle produkt- eller tjenestegruppen. Europakommisjonen har utviklet veiledningsmaterieell og kriterier for grønne anskaffelser. Grønne anskaffelser vil også kunne bidra i arbeidet med smartere og mer bærekraftig produksjon, bruk og avfallshåndtering av plast og for å øke bruken av materialgjenvunnet plast i nye produkter.⁷

EU-kommisjonen la i oktober 2017 frem en pakke med tiltak for mer effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser, jf. kapittel 1. Ett av tiltakene var å utarbeide en veileder om innovative anskaffelser. Veilederen ble ferdigstilt i mai 2018, og skal bidra til kjøp av nye og mer miljømessig, sosialt og økonomisk bærekraftige varer og tjenester.⁸ EU-kommisjonen har også utviklet en veileder om hvordan sirkulær økonomi kan utvikles i innkjøpspraksis,⁹ en «Bying Green»-håndbok, oppdatert etter direktivene fra 2014, og metoder for beregning av livssyklus kostnader.

9.3.2 Annet internasjonalt samarbeid

Det har i flere år vært et bredt internasjonalt samarbeid for å fremme bærekraftige anskaffelser. Etter Rio-konferansen i 2012 ble samarbeidet ytterligere styrket og formalisert gjennom opprettelsen av programmet «Sustainable Public Procurement». Programmet er ett av flere programmer under FNs miljøprogram (UNEP) og det tiårige rammeverket for bærekraftig produksjon og forbruk (10YFP). I dag deltar 87 partnere i ulike arbeidsgrupper. Dette omfatter aktører både fra nasjonale myndigheter, sivilt samfunn, forskningsmiljøer og næringsliv. UNEP har også ansvar for en global nettside hvor målet er nettverksbygging og synliggjøring av resultater. Bærekraftige

⁷ Se også EU-kommisjonen. (2018). *A European Strategy for Plastics in a Circular Economy*.

⁸ EU-kommisjonen. (2018). *Guidance on Innovation Procurement*.

⁹ EU-kommisjonen. (2017). *Public procurement for a circular economy. Good practice and guidance*.

anskaffelser er ett av hovedtemaene. OECD har gitt ut flere publikasjoner som anbefaler bruk av grønne og innovative anskaffelser.¹⁰ Offentlige anskaffelser er også omtalt i FNs klimapanelers femte hovedrapport i 2014.

Norge er medlem i en egen avtale om offentlige anskaffelser i WTO «Agreement on Government Procurement (GPA)». Avtalen åpner for å stille miljøkrav i offentlige innkjøp, og i 2012 ble det etablert et eget arbeidsprogram for å fremme bærekraftige anskaffelser. Bestemmelser om offentlige anskaffelser i Norges øvrige frihandelsavtaler er i tråd med GPA-avtalen og åpner på tilsvarende vis for å stille miljøkrav.

9.4 Klima- og miljøkrav i anskaffelsesregelverket

Det fremgår av lov om offentlige anskaffelser at statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer skal innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger der det er relevant.¹¹ Dette skal blant annet skje ved at oppdragsgiverne tar hensyn til livssyklus-kostnader. Bestemmelsen retter seg mot oppdragsgiverne på virksomhetsnivå og deres samlede anskaffelsespraksis. Det stilles krav til at den enkelte virksomhet gjennomgår sin anskaffelsespraksis, vurderer hvordan miljø- og klimahensyn skal ivaretas i deres organisasjon og at dette igjen reflekteres i de enkelte anskaffelsene.

Det er også inntatt en egen forskriftsbestemmelse om miljø i regelverket.¹² Forskriftsbestemmelsen følger opp anskaffelseslovens miljøbestemmelse og Stortingets anmodningsvedtak om å innføre krav om minimum 30 prosent miljøvekting ved alle offentlige anbud der det er relevant. I bestemmelsen presiseres det at statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer skal legge vekt på å minimere miljøbelastningene og fremme klimavennlige løsninger ved sine innkjøp. Dette kan de gjøre ved å stille miljøkrav og kriterier i ulike trinn av anskaffelsesprosessen der det er relevant og

¹⁰ Se blant annet OECD: (2015). *Going Green: Best Practices for Sustainable Procurement*.

¹¹ Se anskaffelsesloven § 5. Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser.

¹² Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 7-9, forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene (forsyningsforskriften) § 7-9 og forskrift om konsesjonskontrakter (konsesjonskontraktforskriften) § 7-6.

knyttet til leveransen. Det vil si at det er opp til oppdragsgiverne å vurdere hvilke miljøkrav som bør stilles, og hvor i prosessen de bør stilles for å gi det beste og mest effektive resultatet i den enkelte anskaffelse. Likevel er det presisert at der oppdragsgiverne velger å stille miljøkrav som tildelingskriterium, bør miljø som hovedregel minimum vektet 30 prosent i konkurransen. Minimum 30 prosent vektning gir et tydelig signal til leverandørene om at miljø er viktig i konkurransen og bør gjerne settes såpass høyt for å gi en ønsket miljøeffekt. Oppdragsgiverne står likevel fritt til å gi miljøkriteriene lavere vekt dersom de vurderer det som mer hensiktsmessig i en anskaffelse.

For anskaffelser av kjøretøy til veitransport er det også gitt en egen forskrift om energi- og miljøkrav.¹³ Formålet er å fremme markedet for renere og mer energieffektive kjøretøy til veitransport. I henhold til forskriften skal offentlige oppdragsgivere, som minimum, stille krav om oppfyllelse av Euro 6 ved kjøp av personbiler, mindre varebiler og større varebiler. Maksimalt CO₂-utslipp skal være 85 gram/km for personbiler, 125 gram/km for mindre varebiler og 210 gram/km for større varebiler. Busser og lastebiler skal minst oppfylle Euro 5. Oppdragsgiverne skal ta hensyn til energi- og miljøvirkningene i kjøretøyet driftslevetid. Miljøkravene skal vurderes i 2019 i lys av den teknologiske utviklingen.

9.5 Offentlige anskaffelser som et effektivt virkemiddel for å nå klima- og miljømål

Hovedformålet med anskaffelsesregelverket er å bidra til effektiv ressursbruk i offentlig sektor. For å få samfunnsøkonomiske gode løsninger, er det viktig å ta hensyn til klima- og miljøvirkningene av offentlige anskaffelser. Effektiv ressursbruk forutsetter likevel at den samfunnsøkonomiske gevinsten av å sette krav til klima og miljø er større enn de økte kostnadene det innebærer. Det finnes gode, og mindre gode, måter oppdragsgiverne kan ta klima- og miljøhensyn på i sine anskaffelser.

Oslo Economics har sett på virkningene av å ta klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser. De konkluderer med at slike hensyn normalt vil bidra til redusert miljøbelastning og klimagassutslipp i samfunnet som helhet. I de ti eksempelanskaffel-

¹³ Forskrift om energi- og miljøkrav ved anskaffelse av kjøretøy til veitransport. Forskriften gjennomfører direktiv 2009/33/EF. Direktivet er under revisjon i EU.

Boks 9.1 Ruters kjøp av busstjenester

Ved å satse på klima- og miljøhensyn i Ruters anskaffelse av busstjenester til Oslo indre by, ble klimagassutslippene redusert med mellom 65 og 91 prosent. Dette ble oppnådd ved at vinende leverandør tilbød å bruke biodiesel istedenfor bensin eller diesel, for å vinne på tildelingskriteriet miljø. I tillegg valgte leverandøren å oppgradere en del eldre busser, noe som bidro til lavere lokal luftforurensing. Virkningene av Ruters klima- og miljøhensyn er målt opp mot et referansealternativ der Ruter kun hadde lagt vekt på behovsdekning/kostnad. Uten klima- og miljøhensyn ville Ruter sannsynligvis anskaffet en busstjeneste drevet på fossil diesel.

sene de vurderte i 2017, konkluderte de med at klimagassutslippene i de fleste tilfellene ble redusert med mellom 30 og 80 prosent som en følge av klima- og miljøhensyn, sammenlignet med dersom anskaffelsene hadde blitt gjort uten at oppdragsgiverne hadde tatt særskilte hensyn til miljø og klima.¹⁴ Også andre undersøkelser viser at når det tas klima- og miljøhensyn, gir det anskaffelser med lavere miljø- og klimabelastning enn anskaffelsene som ellers ville blitt gjennomført. Resultatet forutsetter at oppdragsgiverne har kompetanse til å stille gode krav og fastslå hvilke tilbud som er mest klima- og miljøvennlige.

Oppdragsgiverne opplever også selv at det å ta klima- og miljøhensyn har effekter. I Difis modenhetsundersøkelse fra 2018 svarer over to tredjedeler av respondentene at miljøkrav i anskaffelser fremmer grønn omstilling i stor eller svært stor grad.¹⁵

Å stille krav til miljø i offentlige anskaffelser kan også ha en kostnadsside. Det viser analysen til Oslo Economics og flere andre undersøkelser.¹⁶ Dette kan for det første skyldes økte transaksjonskostnader i de enkelte anskaffelsene ved å velge, vurdere og følge opp nye krav, samt tiltak for å øke miljøkompetansen i organisasjonen.

Modenhetsundersøkelsen fra 2018 viser at 54 prosent av respondentene opplever, i stor eller svært stor grad, at det både er vanskelig og tidkrevende å stille miljøkrav.¹⁷ Undersøkelsen viser videre at 27 prosent mener miljøkrav i stor eller svært stor grad er vesentlig fordyrende.¹⁸

For det andre kan klima- og miljøvennlige produkter og løsninger ha en høyere pris, i hvert fall i et umodent marked. Som et eksempel har DNV GL, i samarbeid med TØI og Menon, foretatt overordnede bedriftsøkonomiske beregninger som indikerer at for kommende hurtigbåtanskaffelser vil kostnadene ved null- og lavutslipp være betydelig høyere enn valg av konvensjonell teknologi.¹⁹

I tillegg kan klima- og miljøhensyn bidra til dårligere konkurranse eller at store leverandører vinner oppdrag på bekostning av mindre leverandører, ettersom det i noen tilfeller kun er de større virksomhetene som har mulighet til å finansiere omlegging til ny, mer miljøvennlig teknologi.²⁰

I åtte av ti eksempler i Oslo Economics sin gevinstanalyse av miljøvennlige anskaffelser, førte en sterk prioritering av miljø og klima til økte kostnader.²¹ To av observasjonene hadde svært høye tiltakskostnader på 18 000 til 19 000 kroner per tonn CO₂e, mens for de andre lå tiltakskostnadene på mellom 1 800 og 5 400 kroner.²² Til sammenligning regnes 100 amerikanske dollar (rundt 800 norske kroner) per tonn CO₂e som et kostnadstak for virkemidler for å nå globale klimamål. Det er også høyere enn mange andre nasjonale klimatiltak som har en tiltakskostnad på mellom 500 og 1500 kroner per tonn CO₂e.²³

I rapporten er det også to eksempler på anskaffelser der krav til miljø bidro til lavere kostnader enn dersom oppdragsgiver ikke hadde stilt

¹⁴ Oslo Economics og Inventura. Utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet. (2018). *Virkinger av nye samfunns-hensyn i offentlige anskaffelser*, s. 34.

¹⁵ Rambøll og Difi. (2018). *Modenhet i offentlige anskaffelser. Dybdeundersøkelse*.

¹⁶ Oslo Economics og Inventura. Utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet. (2018). *Virkinger av nye samfunns-hensyn i offentlige anskaffelser*, s. 36-39.

¹⁷ I tillegg svarer 30 prosent at det er vanskelig i noen grad, mens kun ni prosent er i liten eller svært liten grad enig i påstanden. Rambøll og Difi. (2018). *Modenhet i offentlige anskaffelser. Dybdeundersøkelse*.

¹⁸ I tillegg svarer 41 prosent at de er noe enig i påstanden om at miljøkrav i offentlige anskaffelser er vesentlig fordyrende, mens 18 prosent mener ikke at miljøkrav i offentlige anskaffelser er det. Rambøll og Difi. (2018). *Modenhet i offentlige anskaffelser. Dybdeundersøkelse*.

¹⁹ Menon, DNV GL og TØI (2018). *Klimatiltak innenfor kollektivtransport*.

²⁰ Oslo Economics og Inventura. Utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet. (2018). *Virkinger av nye samfunns-hensyn i offentlige anskaffelser*, s. 39-40.

²¹ Oslo Economics, CICERO og Inventura. Utarbeidet for Difi og Miljødirektoratet. (2017). *Gevinstanalyser av grønne anskaffelser*.

²² Tiltakskostnader er merkostnader som miljøkravene medfører, delt på reduksjon i klimagassutslipp.

²³ Oslo Economics og Inventura. Utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet. (2018). *Virkinger av nye samfunns-hensyn i offentlige anskaffelser*, s. 42.

denne typen krav. Det kan også være anskaffelser der tiltakskostnadene er de samme som for andre nasjonale miljøtiltak. Miljøvennlige anskaffelser kan dessuten ses som en investering i en teknologi, et marked og en kompetanse som kan gi kostnadseffektive miljøgevinster på sikt.²⁴ Det er også sannsynlig at det på sikt kan bli mindre kostbart å anskaffe klima- og miljøvennlige produkter, når karbonprisene stiger. I Perspektivmeldingen fra 2017 ble det presentert anslag på karbonpriser forenelig med togradersmålet. Disse anslagene er betydelig høyere i 2050 enn i 2020.²⁵

Rapporten fra Oslo Economics gir ingen fasitsvar på virkningene av å ta klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser, og det understrekes også i rapporten at det undersøkte utvalget er lite og at funnene derfor bør brukes med forsiktighet. Likevel illustrerer den godt at virkningene av å ta klima- og miljøhensyn kan variere fra anskaffelse til anskaffelse, og at det er viktig å stille miljøkrav på en god måte for at anskaffelser skal være et målrettet virkemiddel for å nå klima- og miljømål. Oppdragsgiverne kan oppnå alt fra store effekter og sparte penger, til lave effekter til svært høye kostnader.

9.5.1 Plan for hvordan klima- og miljøhensyn best skal ivaretas i den enkelte offentlige virksomhet

I lovens krav om ivaretagelse av klima og miljø fremgår det at oppdragsgiverne må skaffe seg en oversikt over sine anskaffelser og vurdere på hvilke områder, og i hvilke anskaffelser, det er miljøgevinst å hente. Det vil si at oppdragsgiverne ikke nødvendigvis trenger å stille krav til miljø i flest mulig anskaffelser, men at de gjør det i de anskaffelsene der nytten av disse er høy.

Som et klart utgangspunkt bør oppdragsgiverne prioritere å ta klima- og miljøhensyn i større anskaffelser og eventuelt bruke enkle og mest mulig standardiserte krav i mindre anskaffelser, da en del av transaksjonskostnadene ved å stille og følge opp disse vil være faste.²⁶ Bruk av miljømerker kan for eksempel være nyttig standardisering, jf. punkt 9.5.5. Oppdragsgiverne bør også se hen til de sektorene, og de områdene, der det vurderes at det er særlig stor miljøgevinst å hente,

²⁴ Oslo Economics, CICERO og Inventura. Utarbeidet for Difi og Miljødirektoratet. (2017). *Gevinstanalyser av grønne anskaffelser*, s. 11.

²⁵ Meld. St. 29 (2016–2017) *Perspektivmeldingen 2017*.

²⁶ Oslo Economics og Inventura. Utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet. (2018). *Virkinger av nye samfunns-hensyn i offentlige anskaffelser*, s. 15.

Boks 9.2 Posten

Posten er en oppdragsgiver som har lyktes med å tenke helhetlig på hvordan de både kan drive effektivt og mer miljøvennlig. Posten har gjennomgått hele sin kjøretøystrategi og endret denne, slik at de ser på distribusjon ut fra avstand til kunden, i stedet for å tenke likt uavhengig av hvor kunden befinner seg. Det vil si at i tettbygde strøk vil man kunne benytte elektrisk moped som fremkomstmiddel. Dette sparer både tid og miljø. Det er vesentlig lettere å parkere en moped, og fremkommeligheten er større. I mindre tettbygde strøk vil man kunne benytte el-bil, og i mer grisgrendte strøk, biler drevet med fossilt brensel. Ved en slik helhetlig tilnærming har Posten oppnådd å både spare miljø og kostnader.

eller der offentlige anskaffelser er særlig viktig for å utvikle markedet for klima- og miljøvennlige løsninger, jf. punkt 9.5.2.

For at den enkelte innkjøper skal kunne stille hensiktsmessige krav i den enkelte anskaffelse, er det viktig at oppdragsgiverne vedtar tydelige anskaffelsesstrategier som beskriver i hvilken grad klima og miljø, og andre samfunns-hensyn, skal og bør prioriteres i ulike typer anskaffelser. Modenhetsundersøkelsen fra 2017 viser at omtrent halvparten av offentlige virksomheter har en anskaffelsesstrategi, men at strategien gjerne mangler styringsparametere som konkretiserer hvordan virksomheten skal oppnå målene. Anskaffelsesstrategien er også sjelden koblet til oppdragsgivernes klima- og miljøplaner for øvrig.²⁷ Modenhetsundersøkelsen fra 2018 viser at kun 35 prosent svarer at de i svært stor grad, eller stor grad, har en plan for å innrette anskaffelsespraksisen sin i henhold til lovens krav om ivaretagelse av klima og miljø og halvparten svarer at de sjeldent eller aldri gjennomfører analyser av klima- og miljøbelastninger i enkeltanskaffelser.²⁸

Oslo Economics peker på at en mulig måte å sikre en viss forholdsmessighet mellom effekter og kostnader på, er å «prise» graden av oppfyllelse av de klima- og miljømålene oppdragsgiverne

²⁷ PwC og Difi. (2017). *Sourcing Survey – Innkjøpsanalyse i offentlig sektor*.

²⁸ Rambøll og Difi. (2018). *Modenhet i offentlige anskaffelser. Hovedundersøkelse*.

ønsker å oppnå. På den måten kan oppdragsgiver sikre seg mot at klimagevinsten blir uforholdsmessig kostnadsdrivende.²⁹ I tillegg bør mulige ringvirkninger og spredningseffekter tas med i vurderingen.

Det er i dag for lite kunnskap om, og statistikk på, hva offentlig sektor kjøper inn og hvilken miljøbelastning dette utgjør. Det er derfor vanskelig å måle eksakt hvilke miljøeffekter oppdragsgiverens innkjøp har. Gode tall og indikatorer vil bedre grunnlaget for å sette konkrete mål og følge opp arbeidet med miljø og anskaffelser. Både Difi og SSB arbeider med å utvikle statistikk og kunnskapsgrunnlag for hva offentlig sektor kjøper inn og hvilke miljøbelastninger dette utgjør. Regjeringen vil styrke arbeidet med kunnskapsgrunnlag og statistikk for offentlige anskaffelser, se kapittel 17. På bakgrunn av tallmateriale som innhentes, vil regjeringen også se på mulighetene for å utvikle og tilby oppdragsgivere verktøy for å beregne effekter og kostnader av å stille miljøkrav, se tiltak i punkt 9.7.

9.5.2 Prioriterte klima- og miljøområder

Regjeringen vurderer at det er prioriterte områder der offentlige anskaffelser særlig er egnet som virkemiddel for å nå Norges klima- og miljømål, og som oppdragsgiverne særlig bør ser på når de skal gjennomgå anskaffelsespraksisen sin og vurdere hvordan de kan oppnå best mulig klima- og miljøgevinst. For å hjelpe oppdragsgiverne med å klargjøre de overordnede prioriteringene, vil regjeringen utarbeide en samlet handlingsplan for å øke andelen klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon. Noen av de prioriterte områdene vil bli omtalt kort i det følgende, men vil bli nærmere redegjort for i den kommende handlingsplanen.

Transport

Klimagassutslippene fra transportsektoren er betydelige. Transportsektoren favner utslipp fra veitrafikk, sjøfart og andre mobile kilder som for eksempel anleggsmaskiner, traktorer, fritidsbåter m.m. I transportsektoren er det offentlige en betydelig aktør gjennom å være tilrettelegger, eier og drifter av infrastruktur. Det offentlige er også kunde for transportoppdrag, og ansvarlig for de offentlige transportløsningene.

Det følger av Granavolden-plattformen at regjeringen vil halvere klimagassutslippene fra transportsektoren innen 2030, herunder halvere utslippene fra innenriks skipsfart og fiske innen 2030 og å stimulere til utvikling av null- og lavutslippsløsninger i alle fartøyskategorier. I plattformen fremgår det videre at regjeringen vil stille krav om utslippsfrie eller fornybare løsninger i offentlige ferge- og hurtigbåtanbud og krav om nullutslipp i leveranser til det offentlige, der det ligger til rette for det. I løpet av 2019 vil regjeringen legge frem flere handlingsplaner for klima- og miljøvennlig transport, blant annet for fossilfri kollektivtrafikk, infrastruktur for alternative drivstoff, grønn skipsfart og fossilfrie anleggsplasser.

Lav- og nullutslippsløsninger

Lav- og nullutslippsløsninger omfatter batterielektrifisering, hydrogen, biogass og biodrivstoff. Norge har en ambisiøs politikk for å øke bruken av biodrivstoff i transportsektoren. I Granavolden-plattformen sier regjeringen at den vil fremme en grønn omstilling ved blant annet å stimulere til biogassproduksjon. Klimaeffekten ved biodrivstoff varierer imidlertid mellom råstoff. Biodrivstoff som er produsert fra råstoff som også kan brukes til mat eller fôr (for eksempel palmeolje, soya og mais) er forbundet med risiko for indirekte arealbruksendringer, som kan ha negative effekter på klimagassutslipp og naturmangfold. På bakgrunn av et anmodningsvedtak fra Stortinget 2. juni 2017,³⁰ har regjeringen bedt Difi om å gi veiledning til oppdragsgivere som ønsker å unngå palmeolje i det enkelte kjøp.³¹ Difi er i gang med dette arbeidet.

Bygg- og anlegg

Byggsektoren står for så mye som 40 til 50 prosent av materialbruken i verden og for ca. 25 prosent av avfallet i Norge.³² Reduserte utslipp og bedre ressursutnyttelse fra bygge- og anleggsaktiviteten i Norge, vil være et viktig bidrag for å nå klima- og miljømålene. Dette innebærer blant annet økt bruk av null- og lavutslippsløsninger på bygge- og anleggsplassene og ved drift av det endelige bygget. Videre innebærer det å utvikle og ta i bruk mer miljøvennlige byggematerialer, som tre og lavutslippsbetong, samt øke gjenvinning av materialer og avfall fra konstruksjon og riving.³³

²⁹ Oslo Economics og Inventura. Utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet. (2018). *Virknninger av nye samfunns-hensyn i offentlige anskaffelser*, s. 65.

³⁰ Jf. Dok. 8:69 S (2016–2017) og Innst. 133 S (2016–2017).

³¹ Prop. 1 S (2018–2019) *Klima- og miljødepartementet*.

³² Hentet fra SSBs nettsider.

Boks 9.3 Lav- og nullutslippsløsninger i fergeanskaffelser

Bruk av miljøkrav i offentlige innkjøp, sammen med ulike støtteordninger, har vært et effektivt virkemiddel for å stimulere til utvikling av null- og lavutslippsferger langs kysten. I fergesektoren gikk Statens Vegvesen inn på et tidlig stadium, med mål om utvikling av en nullutslippsferge. Dette resulterte i en kontrakt for verdens første elferge – Ampere. Senere er det stilt krav om null- eller lavutslippsteknologi ved nye fergeanskaffelser.

I 2021 vil 70 lav- og nullutslippsferger være operative og de fleste vil være helelektriske. Dette er både riksveiferges og fylkesveiferges og vil utgjøre en tredjedel av fergene på riks- og fylkesvegsamband. Dette fører til betydelige utslippskutt og verdiskaping i norsk maritim næring. Norsk skipsfart er i dag helt i front internasjonalt med å utvikle og ta i bruk null- og lavutslippsteknologi. For strekninger som ikke er egnet for utelukkende elektrisk drift, på grunn av høyt energiforbruk eller manglende tilgang på strøm, satses det også på hydrogen. Statens vegvesen har nylig inngått en kontrakt om en hydrogen-elektrisk ferge med minimum 50 prosent hydrogen.

Boks 9.4 Klimaeffekten av bruk av trematerialer

Trematerialer kan erstatte utslippsintensive produkter som stål og betong, og lagrer karbon gjennom sin levetid. Begge disse effektene teller med i klimagassregnskapet og bidrar til måloppnåelse i klimapolitikken. I årene fremover ventes økt etterspørsel etter fornybart trevirke. Beregninger viser at 0,75 millioner m³ trelast gir varig lagring av 0,5 millioner tonn CO₂. I tillegg kan vi få en effekt av å substituere stål og betong tilsvarende 0,6 millioner tonn CO₂. Bi- og restprodukter gir ytterligere reduksjoner.

Regjeringen vil, i samarbeid med bransjen, legge til rette for at bygge- og anleggsplasser skal være fossilfrie innen 2025. Det offentlige har et spesielt ansvar for at byggeplasser i offentlig regi går foran.

Sirkulær økonomi

Essensen i den sirkulære økonomien er at man forsøker å bevare verdien av produktene så lenge som mulig i produktkjeden, slik at behovet for påfyll av nye materialer og energi reduseres mest mulig. I den sirkulære økonomien ligger det store muligheter, ikke bare for et bedre miljø og reduserte klimagassutslipp, men også for økt lønnsomhet og produktivitet i næringslivet. Regjeringen skal utarbeide en nasjonal strategi for en sirkulær økonomi.³⁴ Offentlige anskaffelser kan bidra til å støtte opp om et større marked for sekundære råvarer, og et forbruk som legger til rette for mer bruk av resirkulerte eller resirkulerbare produkter, og produkter med lengre levetid og reparerbarehet.

Plast

Plastforsøpling er et stort miljøproblem. I tillegg er produksjon av plast ressurskrevende og medfører klimagassutslipp. Reduksjon av miljøkonsekvenser som følge av bruk av plastprodukter, er derfor et område regjeringen prioriterer høyt. Regjeringens melding om avfall og sirkulær økonomi inneholder en plaststrategi, som legger frem en rekke gjennomførte og igangsatte initiativ og tiltak på området nasjonalt og internasjonalt.^{35 36}

Boks 9.5 Fossilfritt tunell- og anleggsarbeid

Statnett og Veidekke er i gang med Norges aller første fossilfrie tunell- og anleggsarbeid, med fornying av strømkabler mellom Smestad og Sogn transformatorstasjoner i Oslo. Her er alle anleggsmaskiner, lastebiler og biler på strøm eller fornybart avansert biodrivstoff – noe som er ventet å kutte utslipp med 78 prosent, samtidig som det bidrar til grønn nærings- og teknologiutvikling.

³³ Meld. St. 41 (2016–2017) *Klimastrategi for 2030 – Norsk omstilling i europeisk samarbeid*.

³⁴ Innst. 127 S (2017–2018).

³⁵ Meld. St. 41 (2016–2017) *Klimastrategi for 2030 – Norsk omstilling i europeisk samarbeid*.

For å redusere miljøkonsekvensene av engangsartikler av plast har regjeringen også bedt Miljødirektoratet vurdere ytterligere tiltak. I tillegg er myndighetene i dialog med bransjen om et mulig samarbeid om å redusere unødvendig bruk av engangsartikler. Difi er også bedt om å lage en veiledning om reduksjon i bruk av engangsartikler i offentlige anskaffelser, eksempelvis i form av en nettbasert veiledning.

Mat og matsvinn

Både matproduksjon og matsvinn gir klima- og miljøproblemer. FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) omtaler et bærekraftig kosthold som et kosthold som inkluderer både helsemessige, miljømessige, økonomiske og sosiale aspekter. Det offentlige kjøper inn store mengder mat og drikke. Innkjøpsmakten kan brukes til å etterspørre produkter og tjenester som reduserer klimagassutslipp og matsvinn. Difi utvikler nye krav og kriterier knyttet til matsvinn, som det offentlige kan bruke i sine innkjøp.

Miljøgifter

Som del av regjeringens arbeid med helse- og miljøfarlige kjemikalier, er det et overordnet mål å redusere risikoen for å bli eksponert for helse- og miljøfarlige stoffer i hverdagen. Offentlige institusjoner, slik som barnehager, helseinstitusjoner og offentlige kontorer, kan bidra til å nå regjeringens mål om «giftfri hverdag» gjennom sine anskaffelser.

9.5.3 Hente kunnskap fra markedet

I den siste modenhetsundersøkelsen fra Difi oppgir over 60 prosent av oppdragsgiverne at de i liten eller svært liten grad, gjennomfører dialog med markedet om mulige klimavennlige løsninger.³⁷ Dialog med markedet er viktig for å få god behovsdekning og gjøre gode innkjøp, jf. kapittel 5. Når anskaffelsene også skal bidra til å løse klima- og miljøutfordringene, som stiller ytterligere krav til oppdragsgivernes kunnskap og kompetanse, blir leverandørdialog enda viktigere. Oslo Economics peker blant annet på at innkjøpere bør bruke markedsdialog til å besvare spør-

mål som: Er alternative klima- og miljøkrav gjennomførbare? Hva vil kravene koste? Vil kravene gi positive eller negative indirekte virkninger for næringslivet for øvrig? Hvor mange tilbydere kan levere med slike krav?³⁸ Det siste er viktig for å sikre konkurranse.

Hvorvidt de miljøvennlige produktene eller løsningene er dyrere enn andre ytelses, vil i stor grad avhenge av markedsmodenheten. Innenfor for eksempel IKT-utstyr, kontorrekvisita og hoteller, er merkeordninger så etablert og markedet for miljøvennlige produkter så modent, at det ikke nødvendigvis er fordyrende å stille miljøkrav. Der markedet er umodent, eller der anskaffelsen introduserer nye produkter eller teknologi, vil det å kjøpe miljøvennlig gjerne medføre merkostnader. Samtidig kan økt etterspørsel etter de miljøvennlige ytelsene gi lavere priser på sikt. Dette ble blant annet pekt på som en indirekte virkning av de ti miljøvennlige anskaffelsene som ble analysert av Oslo Economics i deres rapport. Det er for eksempel forventet at el-varebiler vil være konkurransedyktige på pris uten subsidier innen ti år.³⁹ Elbusser er ventet være bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomt innen det samme tidsperspektivet.⁴⁰ Dialog med brukere og med markedet er viktig for å skaffe slik innsikt.

9.5.4 Økt beregning av livssyklus kostnader

Livssyklus kostnader er alle de kostnadene anskaffelsen genererer i hele levetiden og kan romme alt fra selve prisen på anskaffelsen til omstillingskostnader, kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold, kostnader til klimatiltak, kostnader på andre brukeres hånd og kostnader ved avhending eller kassasjon. Miljøpåvirkning bør også inngå som en del av livssyklus kostnadene.

Innkjøpsprisen er kun «toppen av isfjellet», og en tilsynelatende billig anskaffelse kan vise seg å bli veldig dyr over tid dersom ikke driftskostnader som vedlikehold, energibruk, service- og reparasjonskostnader medtas. Ytelses som krever store ressurser å forvalte, drifte og vedlikeholde, vil også utgjøre en miljøbelastning i økte energiutgifter og forbruksmaterieell.

³⁶ Etter at meldingen ble fremlagt, har EU lagt frem en plaststrategi og et nytt direktivforslag om engangsartikler av plast og tiltak på nasjonalt nivå. Norge har gitt innspill til dette arbeidet.

³⁷ Rambøll og Difi. (2018). *Modenhet i offentlige anskaffelser. Dybdeundersøkelse.*

³⁸ Oslo Economics og Inventura. Utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet. (2018). *Virkninger av nye samfunns-hensyn i offentlige anskaffelser*, s. 65.

³⁹ Oslo Economics, CICERO og Inventura. Utarbeidet for Difi og Miljødirektoratet. (2017). *Gevinstanalyser av grønne anskaffelser*, s. 10.

⁴⁰ Menon. Utarbeidet for Samferdselsdepartementet. (2018). *Klimatiltak innenfor kollektivtransport.*



Figur 9.1 Illustrasjon livssyklus kostnader

Kilde: New Zealand Government Procurement, bearbejdet av Difi.

Ved å legge vekt på livssyklus kostnader ved valg av tilbud og velge det tilbudet som totalt sett har den laveste kostnaden, får virksomheten lavere og mer forutsigbare fremtidige kostnader. Leverandørene må da tenke helhetlig og inngi tilbud med de laveste total kostnadene, og ikke bare velge løsninger som på kort sikt gir det laveste pristilbudet. Ved å ikke bare se på innkjøpsprisen, men tenke og planlegge langsiktig for hele anskaffelsens levetid, kan oppdragsgiverne både spare penger og oppnå miljøgevinster ved sine innkjøp. Et godt eksempel på dette er Oslo kommunes anskaffelse av Ullerntunet helsehus.

En av undersøkelsene som ble gjort på utlyste transportoppdrag i 2015, viste at kun i fem prosent av konkurransene ble det stilt krav til beregning av livssyklus kostnader.⁴¹ Modenhetsundersøkelsen fra 2018 viser at 14 prosent av oppdragsgiverne vurderer livssyklus kostnader i alle anskaffelser, mens tallet er høyere for bygge- og anleggsanskaffelser og anskaffelser på IKT-området. I disse anskaffelsene viser undersøkelsen at en tredjedel av oppdragsgiverne vurderer livssyklus kostnader.⁴² Staten har flere virkemidler for å

sikre at «forurenser betaler», blant annet CO₂-avgiften, som har til hensikt å sette en kostnad på klimagassutslipp. Dersom oppdragsgiverne ikke tar hensyn til livssyklus kostnadene i sine anskaffelser, vil det undergrave et av regjeringens viktigste og mest målrettede virkemidler for å nå Norges klima- og miljømål. Boks 9.7 illustrerer dette poenget.

Offentlige oppdragsgivere anbefales å ha en mer langsiktig planlegging av sin samlede anskaffelsesportefølje og ikke kun planlegge for ett år av gangen. I enkelte tilfeller vil andre enn de som

Boks 9.6 Ullerntunet helsehus

Ullerntunet helsehus i Oslo ble anskaffet med passivhusstandard med forventet reduksjon i klimagassutslipp på 4 250 CO₂e basert på materialbruk og redusert energiforbruk. Selv om prosjektet hadde økte transaksjonskostnader, både på innkjøps- og leverandørsiden, og investeringskostnader sammenlignet med en «vanlig anskaffelse» uten miljøkrav, er det vurdert at samlede innsparinger for oppdragsgiver på prosjektet kan være opp mot 5,4 millioner kroner.

⁴¹ Inventura. Utarbeidet for Difi. (2016). *Ivaretagelse av miljøaspekter i offentlige anskaffelser, status 2015*.

⁴² Rambøll og Difi. (2018). *Modenhetsundersøkelse i offentlige anskaffelser. Hovedundersøkelse*.

Boks 9.7 Effektkalkulator for kjøp av elbiler

Difi har utviklet en kalkulator som viser effektene på CO₂-utslipp og kostnader knyttet til drivstoff- og strømförbruk ved bruk av lette kjøretøy (person- og varebiler). Kalkulatoren sammenligner et referansekjøretøy med et nyanskaffet kjøretøy som tilfredsstiller miljøkrav fra Difis kriterieveiviser. Effektene omfatter endrede utslipp og kostnader i bruksfasen til kjøretøyet (bruksfasen er en vesentlig del av et livssyklusperspektiv). Tar man et eksempel med 15 biler, som brukes i fem år, kjørelengde 12 500 km pr. år, drivstoffpris 14 kr/l vs. strømpris 1 kr/kWh, bompenger 6 000 kroner pr. år, så vil referansekjøretøyene (dieselbiler) totalt ha en driftskostnad på 1 286 513 kroner, mens nullutslippskjøretøyene får totale driftskostnader på 221 625 kroner i hele femårsperioden. I tillegg til den økonomiske besparelsen, vil man redusere klimagassutslippene med ca. 118 tonn CO₂.

gjennomfører anskaffelsen få gevinstene av lavere livssyklus-kostnader. Det kan for eksempel være tilfelle i virksomheter der andre deler av virksomheten får lavere energibruk eller husleie. Planer må derfor omfatte styring av virksomhetens samlede portefølje. Difi har satt i gang et arbeid med å lage veiledning og et verktøy for beregning av livssyklus-kostnader. Dette arbeidet videreutvikles med mer konkret veiledning og metodikk for bygge- og anleggsanskaffelser.

9.5.5 Bruk av miljømerker

Bruk av miljømerker kan forenkle en anskaffelsesprosess for oppdragsgiverne. Det er organisasjonen som utsteder merket, som skal kontrollere om varen, tjenesten eller bygge- og anleggsarbeidene overholder kravene som følger av merkeordningen. Bruk av merkeordninger kan dermed redusere arbeidsmengden for oppdragsgiverne og samtidig sikre en god etterlevelse av mål knyttet til miljø. I tillegg kan bruk av merkeordninger lette arbeidet med oppfyllelse av dokumentasjon for leverandører med merkesertifiserte ytelser.

Miljømerker gjør det enkelt for forbrukere og andre å velge klima- og miljøvennlige løsninger og produkter. Merkeordninger i offentlige anskaffelser skal være sertifisert av en uavhengig tredje-

part. Det betyr at oppdragsgiverne selv ikke trenger å sjekke leveransens miljøprestasjoner, men kan legge miljømerket til grunn. Bruk av miljømerker i offentlige anskaffelser kan bidra til å gjøre miljømerking mer utbredt i markedet, og på sikt gjøre flere miljømerkede produkter tilgjengelig for forbrukerne.

Det kan likevel være både konkurransebegrensende, og gjøre anskaffelsen dyrere, å stille krav om at varer eller tjenester skal ha et spesielt miljømerke, dersom oppdragsgiverne ikke er bevisst på bruken. Selv om regelverket åpner for at man skal kunne be om ett spesifikt merke, kan det være andre miljømerker eller varedeklarasjoner som beskriver leverandørens miljøprestasjoner like bra. Det finnes en rekke forskjellige miljømerker som er vanlige på det europeiske markedet. Bare i Norden er det flere konkurrerende miljømerker, og for leverandørene er det en ikke ubetydelig kostnadsside knyttet til det å bli sertifisert. Å måtte skaffe seg flere ulike miljømerker kan være fordyrende for leverandørene og bidra til at færre leverandører deltar i konkurransen. Oppdragsgivers bevissthet rundt miljøprestasjonene til de ulike miljømerkene, og det å eventuelt godta flere miljømerker, eller dokumentasjon av tilsvarende miljøprestasjoner fra andre, er derfor viktig. Difi har utarbeidet en veileder til hvordan oppdragsgiverne kan bruke miljømerker, miljødeklarasjoner av materialer og produkter (EPDer), miljøsertifiseringer, attester mv. som miljødokumentasjon i sine anskaffelser.

9.5.6 Tenke nytt om behovet

Omstillingen til lavutslippssamfunnet krever at det offentlige tenker nytt om hvordan de skal løse sine behov best mulig. Det å ta miljøhensyn handler gjerne om å forbruke mindre eller å utnytte ressurser bedre og mer effektivt. Et bygg som er bygget på en energieffektiv måte, vil ha lavere kostnader i en lang driftsperiode og investeringen kan derfor være økonomisk lønnsomme. Et annet eksempel er anskaffelse av kontorrekvisita. Den største miljøbelastningen ved en slik anskaffelse vil ofte være transporten av varene fra lager til kundene. En mest mulig effektiv distribusjon, der bilene er fullastet, og der levering av varer skjer for eksempel to ganger i måneden i stedet for to ganger i uken, vil spare både miljø og penger. Et tredje eksempel kan være kontormøbler. Hvis man legger vekt på høy kvalitet og lang holdbarhet, så vil det ofte være mer lønnsomt å kjøpe litt dyrere møbler enn å måtte skifte ut møblene oftere.

Å ta miljøhensyn handler også om å definere behovet godt. Hva er det faktisk man har behov for? Et eksempel er flyreiser. Hva er det egentlige behovet? Det kan være å ha dialog med ansatte i en annen landsdel. Dette behovet kan dekkes på flere måter, hvor flyreiser er én, mens for eksempel videokonferanse er en annen. Videokonferanser vil være billigere og samtidig spare miljøet.

Ved å se på forbruksmønsteret sitt, kan det offentlige også se om de kan få dekket behovet sitt på andre måter enn å kjøpe nytt, for eksempel gjennom deleordninger, mulighet for reparasjon og gjenbruk. Bildelingsordninger er ett eksempel. I stedet for å kjøpe egne biler, kan man undersøke om det finnes eller kan opprettes bildelingsordninger i området. Å dele biler kan både være en mer optimal utnyttelse av ressursene og være kostnadsbesparende, i og med at biler kun brukes i korte perioder og ellers står mye parkert.⁴³ Østfold fylkeskommune har for eksempel fått støtte gjennom klimasatsmidler til å kjøpe inn miljøvennlige anleggsmaskiner som alle kommunene kan teste ut eller bruke ved behov. Den nylig lanserte ISO 20400:2017 «Bærekraftige innkjøp» peker også på mulighetene som ligger i å analysere virksomhetens reelle behov for varer og tjenester og se på mulige alternativer for å dekke disse på en mer bærekraftig måte.

9.5.6.1 Innovative, miljøvennlige offentlige anskaffelser

Noen ganger kan oppdragsgivernes behov dekkes best gjennom løsninger som ikke allerede eksisterer. Utviklingen av nye klima- og miljøvennlige produkter og teknologi skjer i stort tempo, og regjeringen ønsker at offentlige anskaffelser skal være en drivkraft for innovasjon og omstilling i norsk økonomi.⁴⁴ Effektiv bruk av samfunnets ressurser krever at samfunnet investerer i forskning, utvikling og innovasjon. Offentlige innkjøpere har stor mulighet til å bidra til nytenking og utvikling i leverandørmarkedet ved å etterspørre nye og bedre løsninger.

Teknologiutvikling er særlig viktig for å oppnå økonomisk vekst og for å nå klima- og miljømål. Grønn skattekommissjon argumenterer for at utvikling av miljøteknologi bør støttes spesielt. Forskning og teknologiutvikling for det grønne

Boks 9.8 Økt materialgjenvinning i bygg

Oslo kommune har et mål om økt materialgjenvinning og at alle bygg som rehabiliteres eller rives skal kartlegge materialer og bygningsdeler for gjenbruk. Oslo kommune har gått sammen med de store utbyggerne i Østlandsregionen og inviterer markedsaktørene til dialog om nye løsninger som fremmer ombruk av byggematerialer. Det er behov for registrering, innsamling, restaurering, videreføring og videresalg av materialer i bygg. Det er ønskelig både med gjenbruk i nye byggeprosjekter i samme kommune, så vel som salg til andre prosjekter.

skiftet er svært høyt prioritert og et gjennomgående tema i regjeringens langtidspan for forskning og høyere utdanning. Det mest kjente eksempelet på at det offentlige har gått foran og bidratt til innovasjon og næringsutvikling, er Statens vegvesens anskaffelse av verdens første elektriske ferge, Ampere, jf. punkt 9.5.2.

Som det fremkommer av kapittel 7, er det viktig å skille mellom innovasjonsvennlige anskaffelser og anskaffelser av innovasjon. Innovasjonsvennlige anskaffelser er anskaffelser som legger til rette for og oppfordrer til innovative løsninger, uten at anskaffelsen har dette som et krav. Dette gjøres for eksempel ved å stille åpne funksjonskrav, slik at leverandørene kan tilby ulike produkter og tjenester som kan løse oppdragsgivernes behov. Anskaffelser av innovasjon vil si anskaffelser der oppdragsgiveren aktivt søker et produkt eller tjeneste som ikke er tilgjengelig i markedet. I denne type anskaffelser har oppdragsgiveren en aktiv rolle som bestiller gjennom hele utviklingsprosessen.

I klima- og miljøsammenheng er begge former for innovasjon ønskelig og kan gi gode effekter. Modenhetsundersøkelsen fra 2018 viser også at nesten halvparten av respondentene mener at miljøkrav i offentlige anskaffelser fremmer innovasjon i stor eller svært stor grad.⁴⁵ Når det gjelder kostnader, er anskaffelser av innovasjon i stor grad et «nybrottsarbeid» som normalt krever større ressurser å gjennomføre, enn det å legge til rette eller åpne opp for innovative produkter og løsninger i anskaffelsen. Ved anskaffelse av inno-

⁴³ Undersøkelser viser blant annet at i England står bilene parkert ca. 96 prosent av tiden, hentet fra nettsidene til RAC Foundation, The motoring research organisation.

⁴⁴ Meld. St. 27 (2016–2017) *Industrien – grønnere, smartere og mer nyskapende*, s. 13.

⁴⁵ Rambøll og Difi. (2018). *Modenhetsundersøkelse. Dybdeundersøkelse*.

vasjon er det derfor ekstra viktig for oppdragsgiverne å tenke effekter og kostnader før det settes i gang slike prosesser. For at kostnadene skal falle, slik at de innovative miljøvennlige anskaffelsene på sikt kan bli lønnsomme, er det også en sentral forutsetning at de nye teknologiene faktisk blir utbredt. Rapporten fra Oslo Economics peker på viktigheten av at oppdragsgiverne vurderer potensialet for utbredelse før de anskaffer ny teknologi, og at de arbeider aktivt for å spre kunnskap om tilgjengelig teknologi og de positive virkningene teknologien kan gi.⁴⁶ For å skape gode markedseffekter og mindre kostnader, bør oppdragsgiverne se på muligheten for å samarbeide om innovative anskaffelser eller gjøre seg kjent med hverandres nye løsninger.

9.5.7 Viktigheten av innkjøpsfaglig fleksibilitet

Selv om det har kommet inn egne miljøbestemmelser i anskaffelsesregelverket, er det mange som ønsker seg ytterligere regulering og regelverkskrav på miljøfeltet. Slik regulering kan for eksempel knytte seg til hva oppdragsgiverne skal stille krav om i sine anskaffelser, på hvilken måte de skal stille krav, eller hvor ofte de skal stille krav. Tanken bak å detaljregulere hvordan oppdragsgiverne skal ta miljøhensyn er gjerne god, men kan virke mot sin hensikt. Et krav om at oppdragsgiverne for eksempel skal stille miljøkrav i halvparten av sine anskaffelser, vil fort medføre at oppdragsgiverne primært blir opptatt av nettopp dette; å stille miljøkrav i halvparten av anskaffelsene, og ikke på hvilke anskaffelser og krav som faktisk vil bidra til å redusere miljøbelastningene. Detaljerte krav til hva oppdragsgiverne skal kjøpe; herunder hvilke teknologier, løsninger og materialer som skal tas i bruk, og hvordan, begrenser også oppdragsgivernes handlingsrom. Dette kan igjen virke innovasjonsdempende, ved at oppdragsgiverne ikke kan gå like åpent ut i markedet, og ved at rettsliggjøring gjerne bidrar til at oppmerksomheten flyttes fra å få til gode, innovative prosesser og løsninger, til å gjøre anskaffelsen riktig etter regelverket.

Hvilke miljøkrav som vil være de beste og mest effektive for å redusere miljøbelastningene, vil variere. Oppdragsgiverne trenger fleksibilitet i valg om det er kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier, kravspesifikasjonene/minimumskrav eller

kontraktskrav som skal brukes for å fremme miljøvennlige anskaffelser. Tydelige kravspesifikasjoner på miljøytelse kan for eksempel være effektivt der det på forhånd er klart hva man er ute etter, mens bruk av tildelingskriterier kan gi en mer åpen konkurranse om ulike løsninger eller teknologier som er best egnet for å oppfylle oppdragsgivers behov. Fleksibilitet og handlingsrom er også viktig for å balansere hensynet til miljø mot andre hensyn som skal tas i en anskaffelse, som hensynet til oppdragsgivers behov, økonomiske rammer, konkurransesituasjonen i markedet, andre samfunnshensyn og spesielle regionale eller lokale forhold.

9.6 Behov for økt kompetanse og profesjonalisering

Både Oslo Economics' rapport og modenhetsundersøkelsen til Difi fra 2018 viser at oppdragsgiverne mener at klima- og miljøhensyn er viktig og prioriteres høyt i deres anskaffelser.^{47 48} Modenhetsundersøkelsen tyder også på at kompetansen om klima, miljø og andre samfunnshensyn er stigende. I undersøkelsen oppga 44 prosent av respondentene at de i svært stor eller stor grad har tilstrekkelig innkjøpsfaglig kompetanse på dette området. Samtidig svarer over 20 prosent at de i liten eller svært liten grad, har dette. Både modenhetsundersøkelsen og Oslo Economics' rapport baserer seg i stor grad på svar fra de store virksomhetene. Det er grunn til å tro at variasjonen er større hos de mindre virksomhetene.

For at oppdragsgiverne skal gjøre gode og effektive miljøvennlige innkjøp, trenger de kompetanse. Mangelfull kompetanse hos oppdragsgiverne trekkes frem som hovedårsaken til at det ikke tas klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser, eller at miljøkravene som stilles er for dårlige.⁴⁹ For å stille effektive miljøkrav, må innkjøperne blant annet vite hvilke miljøegenskaper ved produktet eller tjenesten det er hensiktsmessig å stille krav om, hvordan dette påvirker konkurransen i markedet og samtidig ivareta likebehandlingsprinsippet. Det er krevende for innkjøperne å vite hva som er miljøkonsekvenser ved ulike typer anskaffelser. I tillegg må innkjøperne ha kunn-

⁴⁶ Oslo Economics, CICERO og Inventura. Utredning for Difi og Miljødirektoratet. (2017). *Gevinstanalyser av grønne anskaffelser*, s. 11.

⁴⁷ Oslo Economics og Inventura. Utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet. (2018). *Virkinger av nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser*, s. 26.

⁴⁸ Rambøll og Difi. (2018). *Modenhet i offentlige anskaffelser. Dybdeundersøkelse*.

⁴⁹ Rambøll og Difi. (2018). *Modenhet i offentlige anskaffelser. Dybdeundersøkelse*.

skap om hvordan markedet ser ut på dette området i sin region. Særlig for små oppdragsgivere vil dette være krevende. Mange er også redde for å gjøre feil og utnytter derfor ikke mulighetene som finnes for å stille offensive miljøkrav.

Det er krevende for en innkjøper, som den ene dagen kjøper en bil og neste dag penner og blyanter, å være ajour med utviklingen i markedet innenfor de ulike kategoriene. Resultatet blir ofte at mange velger å ta utgangspunkt i et gammelt konkurransegrunnlag og bruker kravene som ble stilt der som mal for neste anskaffelse, uten å gjøre nødvendige oppdateringer og tilpasninger. Risikoen er at oppdragsgiverne ender opp med en dårlig anskaffelse med liten eller ingen miljøeffekt.

Regjeringens ønske om økt profesjonalisering av offentlige anskaffelser er derfor også avgjørende for å lykkes med de klima- og miljøpolitiske målene på anskaffelsesområdet. Det kan ikke forventes at landets mange tusen oppdragsgivere skal ha samme kompetanse som sentrale myndigheter på hvilke innsatsfaktorer og løsninger som faktisk er mest klima- og miljøvennlige, hva de koster og hvilke tiltak som gir best kost/nytte. Derfor trenger vi mer kunnskaps- og kompetansedeling og ulike former for samarbeid mellom oppdragsgiverne, jf. kapittel 15.

Innad i virksomhetene må det også gjøres en jobb. Mange har i sine innspill til meldingen pekt på at det å ta klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser ikke kan overlates til den enkelte innkjøpers initiativ. Derfor må planer og strategier for klima- og miljøvennlige anskaffelser ledelsesforankres i virksomhetene, jf. kapittel 14. Dette gjelder både for at klima- og miljøhensyn i det hele tatt skal tas, og for at det skal gjøres på en best mulig måte.

I tillegg er også Difis kompetansehevende rolle spesielt viktig på miljøområdet.⁵⁰ Difi har fått ansvaret for å utvikle veiledning om hvordan det offentlige kan stille krav til redusert klima- og miljøbelastning i offentlige anskaffelser. Difis veiledning tar utgangspunkt i brukernes behov og at innsatsen konsentreres om de mest sentrale anskaffelsene ut ifra innkjøpsvolum og miljøbelastning. Veiledningen utarbeides i samarbeid med andre aktører som har oppgaver på feltet, som Miljødirektoratet og KS. Difi utvikler krav og kriterier, verktøy og maler innenfor prioriterte innkjøpskategorier som bygg, anlegg, transport,

mat, IKT, avfallshåndtering og kontordrift. Difi har også utviklet en brukertilpasset digital kriterieveiviser, samt ulike verktøy for beregning av utslipp og livssyklus kostnader til anskaffelser. Innhenting og formidling av eksempler på beste praksis innenfor de mest sentrale innkjøpskategoriene er også en av hovedoppgavene fremover. Difi utvikler også kompetansetiltak som gjennomføres i samarbeid med allerede eksisterende nettverk.

Difis koordinerende rolle kan bidra til effektivisering, ved at hver enkelt innkjøpende enhet ikke trenger å ha denne kompetansen, men kan benytte Difis veiledning om egnede krav og kriterier. Dette kan også bidra til at innkjøperne treffer gode valg, slik at miljøkravene som stilles blir mest mulig formåls- og ressurseffektive. Difis veilednings- og kompetanseutvikling vil stå sentralt i handlingsplanen som regjeringen vil legge frem for å få til økt andel klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon, jf. punkt 9.7.

9.7 Regjeringens tiltak

Klima og miljø er det feltet der oppdragsgiverne selv mener at de har mest å gå på, både når det gjelder prioritet, kunnskap og kompetanse i sin organisasjon og i sine anskaffelser. For å øke andelen gode klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser, er det viktig å få mer klarhet i hvorfor det er slik og hvordan dette kan bli bedre. Regjeringen vil derfor utarbeide en handlingsplan som skal bidra til å øke andelen klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon.

For å bidra til overordnet og koordinert kompetanseheving og hjelp til å gjennomføre gode og effektive miljøvennlige offentlige anskaffelser, vil regjeringen også se på mulighetene for at sentrale fagorganer på klima og miljø og offentlige anskaffelser, herunder Difi, kan utvikle verktøy for å identifisere effekter og kostnader av å stille miljøkrav i offentlige anskaffelser.

Regjeringen vil:

- Se på mulighetene for å utvikle verktøy for å identifisere effekter og kostnader av å stille miljøkrav i offentlige anskaffelser.
- Utarbeide en handlingsplan for å øke andelen klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon.

⁵⁰ Oslo Economics og Inventura. Utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet. (2018). *Virkninger av nye samfunns-hensyn i offentlige anskaffelser*.

10 Bekjempelse av arbeidslivskriminalitet og useriøsitet

10.1 Innledning

Arbeidslivskriminalitet og useriøsitet er ofte organisert og konsekvensene er alvorlige, da det fører til utnyttelse av arbeidstakere, kan virke konkurransevridende og svekker grunnlaget for velferden. Flere undersøkelser og rapporter viser at mange oppdragsgivere ikke er gode nok til å følge opp krav til lønns- og arbeidsvilkår i sine kontrakter. Offentlig sektor er en betydelig markedsaktør og har et særlig ansvar for å sørge for ryddige og seriøse forhold i norsk arbeidsliv, og bidra til å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Regjeringen forventer derfor at oppdragsgiverne prioriterer dette arbeidet.

De betydelige investeringene og innkjøpene som gjøres i offentlig sektor kan utgjøre et attraktivt marked, også for kriminelle aktører. Oppdragsgiverne må derfor ha et bevisst og aktivt forhold til hvordan de kan motvirke arbeidslivskriminalitet i sine innkjøp. Kompetente og profesjonelle innkjøpere vil være bedre i stand til å redusere risikoen for å benytte useriøse leverandører. Økt profesjonalisering er derfor avgjørende for å lykkes med å bekjempe arbeidslivskriminalitet og useriøsitet gjennom offentlige anskaffelser.

Også partene i arbeidslivet har over tid rettet oppmerksomheten mot offentlige oppdragsgivere. LO har utarbeidet sin egen strategi mot arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Der peker de på at offentlig sektors innkjøp må brukes som virkemiddel for å «sikre rettferdig konkurranse, gode fagutdanninger og seriøsitet gjennom offentlige innkjøp».¹ Også NHO skriver i sin tiltakspakke mot arbeidslivskriminalitet at «offentlig innkjøpsmakt må brukes til å motvirke arbeidslivskriminalitet i enda større grad, og praksis må være lik over hele landet».²

For å styrke innsatsen for ryddige og seriøse arbeidsforhold, og for å bekjempe kriminalitet i arbeidslivet, la regjeringen i 2015 frem en egen

strategi mot arbeidslivskriminalitet. I denne strategien fremheves offentlige anskaffelser som et sentralt virkemiddel for å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Anskaffelsesregelverket inneholder flere bestemmelser som skal bidra til dette, men praksisen og etterlevelsen må bli bedre. Det er utarbeidet grundig veiledning til hvordan oppdragsgiverne kan stille og følge opp krav til lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser, men det er behov for at veilederen blir gjort bedre kjent, slik at den kan bli mer brukt. Det er også behov for å etablere et bedre samarbeid mellom oppdragsgiverne og kontroll- og tilsynsmyndighetene i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet.

10.2 Utfordringene med useriøsitet og arbeidslivskriminalitet i arbeidslivet

I deler av arbeidslivet, og i en del næringer, forekommer det useriøsitet som innebærer utnyttelse av sårbar arbeidskraft, blant annet i form av brudd på HMS-regler, regler om arbeidstid og regler om krav til bostandard. Mer alvorlige overtredelser betegnes som arbeidslivskriminalitet. Det er handlinger som bryter med norske lover, som for eksempel lønns- og arbeidsforhold, trygde eller skatter og avgifter, og som gjerne utnytter arbeidstakere, virker konkurransebegrensende og undergraver samfunnsstrukturen.

Et kjennetegn ved arbeidslivskriminalitet er innslaget av multikriminalitet. Det kan dreie seg om skatte- og avgiftskriminalitet, grove regnskaps- og bokføringsovertredelser, korrupsjon, konkursskriminalitet, hvitvasking, valutasmugling, menneskehandel, trygdesvindler, grove bedragerier, bruk av falsk identitet, registrering av uriktig informasjon i offentlige registre, brudd på lønns- og arbeidsvilkår, bruk av ulovlig arbeidskraft og lignende. I de samme bransjene hvor det foregår annen arbeidslivskriminalitet, er det også oppdagget koblinger til terrorfinansiering. Det betyr at arbeidslivskriminalitet er sammensatt og berører ulike myndigheters regelverk. Det fordrer at

¹ Hentet fra LOs strategi mot arbeidslivskriminalitet og omtale av sosial dumping på LOs nettsider.

² Hentet fra NHO-fellesskapets tiltakspakke mot arbeidslivskriminalitet på NHOs nettsider.

arbeidslivskriminalitet må bekjempes gjennom felles innsats fra ulike aktører og på ulike arenaer.

Politiet og tilsynsmyndighetene som samarbeider om å bekjempe arbeidslivskriminalitet, melder om at de kriminelle aktørene er blitt vanskeligere å avdekke gjennom kontroll og sanksjoner. I større grad enn tidligere skjuler de aktiviteten sin bak tilsynelatende lovlig virksomhet. Bruk av stråmenn i forbindelse med konkurser, profesjonelle medhjelpere og misbruk av offentlige ordninger, slik som arbeidsmarkedstiltak og trygdeytelser, ser også ut til å være utbredt.

10.3 Myndighetenes arbeid mot arbeidslivskriminalitet

10.3.1 Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet

Regjeringen ønsker et ryddig og seriøst arbeidsliv hvor arbeidsgivere respekterer lover og regler, og bidrar til velferdsstaten gjennom å betale skatter og avgifter. Regjeringens mål er at det skal bli enklere å være seriøs og vanskeligere å være useiøs.

For å styrke innsatsen, la regjeringen i 2015 frem en egen strategi mot arbeidslivskriminalitet. Denne ble utarbeidet etter dialog med hovedorganisasjonene i arbeidslivet. Strategien ble oppdatert og revidert i 2017, og sist i februar 2019, for å forsterke innsatsen ytterligere. Strategien inneholder blant annet flere konkrete tiltak innenfor områdene samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet, forebygging, kunnskap, informasjon, kontroll og oppfølging, bedre registerordninger og identitetsforvaltning, og internasjonalt arbeid. Offentlige anskaffelser er et sentralt område i strategien.

10.3.2 Etatenes arbeid mot arbeidslivskriminalitet

Politiet, Skatteetaten, Arbeidstilsynet og Arbeids- og velferdsetaten er sentrale aktører i innsatsen mot arbeidslivskriminalitet. De arbeider hver for seg, og i samarbeid, for å bidra til å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet.

Arbeidstilsynet legger premisser for, og følger opp, at både private og offentlige virksomheter holder et høyt nivå med hensyn til helse, arbeidsmiljø og sikkerhet. Arbeidstilsynet følger opp at virksomhetene ivaretar ansvaret sitt etter arbeidsmiljølovgivningen, allmenngjøringslovgivningen og øvrig relevant regelverk som er tillagt Arbeidstilsynet.

Arbeidstilsynet har tilsynsmyndighet overfor mer enn 250 000 virksomheter i det landbaserte arbeidslivet. Etatens utadrettede aktiviteter er kunnskaps- og risikobasert. Dette innebærer at Arbeidstilsynets innsats rettes mot utsatte næringer, yrker og virksomheter der det er størst risiko for arbeidsrelaterte helseskader, useriøsitet og alvorlige brudd på arbeidsmiljøloven. Arbeidstilsynet har ulike virkemidler til rådighet: tilsyn, kunnskapsformidling, veiledning, premissgiving og samarbeid. Arbeidstilsynet tilpasser bruken av virkemidler for å påvirke virksomhetene på best mulig måte.

Politiet har i løpet av de siste årene fått særskilte næringslivskontakter i samtlige politidistrikter. Forebygging er en primærstrategi for politiet, og næringslivskontaktene er nøkkelressursene i dette arbeidet. Næringslivskontaktene skal blant annet formidle oppdatert kunnskap om trusselbildet til relevante virksomheter og aktører, gi råd til utbyggere ved større bygge- og anleggsprosjekter, ha kontakt om kriminalitetsutfordringer med aktører i utsatte næringer, og generelt være en pådriver og tilrettelegger for samhandling mellom politi, kontrolltater, næringslivet og organisasjonene.

Når det gjelder arbeidslivskriminalitet, hvor utfordringene ofte er sammensatte og berører ulike etaters regelverk, har det vært nødvendig med et sterkere tverretattlig samarbeid om innsatsen. Derfor har det vært et viktig mål for regjeringen å videreutvikle og styrke samarbeidet mellom etatene, slik at de kan bekjempe arbeidslivskriminalitet på en mer effektiv og slagkraftig måte. De siste årene er det derfor opprettet samlokaliserte sentre mot arbeidslivskriminalitet (a-krimsentre) i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Bodø, Tønsberg og Kristiansand. Her har politiet, Skatteetaten, Arbeidstilsynet og Arbeids- og velferdsetaten et forpliktende og operativt samarbeid om å bekjempe arbeidslivskriminalitet, og gjennomfører blant annet felles tilsyn og aksjoner. Også andre etater og offentlige myndigheter deltar i dette samarbeidet.

Etatene og andre offentlige myndigheter samarbeider også andre steder i landet hvor det ikke er a-krimsentre. Politiet, Skatteetaten, Arbeidstilsynet og Arbeids- og velferdsetaten samarbeider også om forebyggende arbeid rettet mot offentlig sektor. Eksempelvis har a-krimsentret i Stavanger arrangert opplæringsdager for ledere og innkjøpere for fylker og kommuner med temaet lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.³

I 2018 utarbeidet politiet, Skatteetaten, Arbeidstilsynet og Arbeids- og velferdsetaten fel-

Boks 10.1 Samarbeid mot svart økonomi (SMSØ)

Sentrale parter i arbeids- og næringslivet (LO, NHO, KS, Unio og YS) og Skatteetaten har gjennom flere år hatt et organisert samarbeid mot svart økonomi. Dette går under navnet Samarbeid mot svart økonomi (SMSØ), og de arbeider holdningsskapende og forebyggende mot svart økonomi. I 2016 utarbeidet SMSØ ti strategiske grep for å hindre svart økonomi og arbeidslivskriminalitet ved anskaffelser i kommuner og fylkeskommuner. Over 50 kommuner har vedtatt SMSØs ti strategiske grep. En ny versjon vil bli lansert i 2019. SMSØ har også som mål å arbeide for en effektiv og hensiktsmessig kontraktsoppfølging.

les mål for den videre innsatsen mot arbeidslivskriminalitet.⁴ Ett av målene er at oppdragsgiverne og forbrukerne ikke skal bidra til arbeidslivskriminalitet ved kjøp av varer og tjenester. På bakgrunn av dette vil etatene utvikle og gjennomføre tiltak rettet mot oppdragsgiverne.

10.3.3 Difis veiledning mot arbeidslivskriminalitet i anskaffelser

Difi skal legge til rette for at offentlige virksomheter har god anskaffelseskompetanse, og gir veiledning på hele anskaffelsesområdet, samt spesialisert veiledning der det er behov for det, se også kapittel 13.

Bekjempelse av arbeidslivskriminalitet er et område som Difi har særlig oppmerksomhet på. September 2018 lanserte Difi en nettbasert veileder om forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, og hvordan denne kan etterleves. Veilederen er rettet mot kommunale oppdragsgivere, men den er også nyttig for andre offentlige innkjøpere. Veilederen inneholder informasjon om hvilke krav som stilles til innkjøpere, samt anbefalinger og maler om hvordan kravene kan etterleves i praksis – fra kontraktinngåelse til

³ Arbeidstilsynet, NAV, Politidirektoratet og Skatteetaten. (2017). *Sammen mot kriminalitet i arbeidslivet. Felles årsrapport for styrket innsats mot arbeidslivskriminalitet.*

⁴ Arbeidsgruppe oppnevnt av Arbeidstilsynet, NAV, Politidirektoratet og Skatteetaten. (2018). *Arbeidslivskriminalitet: Mål- og resultatstyring for det tverretatlige a-krimssamarbeidet.*

oppfølging av inngåtte kontrakter. Veilederen inneholder også et eget risikovurderingsverktøy, for å lettere avgjøre behovet for å gjennomføre mer kontroll av inngåtte kontrakter. Veilederen er blitt til som følge av et samarbeidsprosjekt med KS, Arbeidstilsynet og Arbeids- og sosialdepartementet. Difi har igangsatt opplæringsaktiviteter knyttet til veilederen, og samarbeider med Arbeidstilsynet og KS for å gjøre den mer kjent.

10.3.4 Tjeneste for eBevis

Et problem som er avdekket i dagens system, er at dokumentasjonen som sendes inn for å dokumentere at leverandørene er seriøse og ikke har skatterestanser m.m., ikke er i sanntid. I dag kan dokumentasjonsbevisene, som sendes inn manuelt, være opp mot seks måneder gamle. Dette gjør at kravene som er stilt, ikke nødvendigvis forhindrer at useriøse leverandører blir tildelt offentlige kontrakter. For leverandører er det også en administrativ byrde å hente og sende inn denne dokumentasjonen. Regjeringen har derfor gitt Difi og Brønnøysundregistrene i oppdrag å gjennomføre et felles prosjekt for å etablere en tjeneste som gir oppdragsgiverne lettere tilgang til leverandørenes dokumentasjonsbevis.

Tjenesten lanseres i løpet av våren 2019 og vil innebære forenklinger for både oppdragsgiverne og leverandørene. eBevis er en digital tjeneste som gir tilgang til sanntidsdata fra offentlige registre, herunder data fra Brønnøysundregistrene og Skattedirektoratet. Leverandørene vil slippe å sende inn relevante opplysninger, slik som firmaattest, skatteattest og mva-attest. Oppdragsgiverne henter informasjon direkte fra kilden, i sanntid, noe som gjør det enklere å kontrollere og luke bort de useriøse leverandørene.

10.3.5 Fellesføring til statlige virksomheter

Gjennom en fellesføring ble alle statlige virksomheter i 2018 pålagt å gjennomføre og følge opp anskaffelser på en slik måte at det motvirker arbeidslivskriminalitet. Fellesføringen er videreført i 2019 og er knyttet til virksomhetenes oppfølging av de pliktene de er pålagt som oppdragsgivere gjennom lov om offentlige anskaffelser. Dette gjelder blant annet skatt og avgift, lønns- og arbeidsvilkår og bestemmelsen om begrensning i antall ledd i leverandørkjeden. I årsrapporten skal virksomhetene redegjøre for hvilke systemer og rutiner de har for kontraktsinngåelse og for oppfølging av inngåtte kontrakter for å motvirke arbeidslivskriminalitet.

Foreløpige erfaringer viser at fellesføringene har ført til økt bevisstgjøring i virksomhetene. Hvilke effekter fellesføringene har hatt for øvrig er det for tidlig å si noe om, men vil bli vurdert i en egen evaluering, jf. punkt 10.7.

10.4 Krav i anskaffelsesregelverket

Offentlige oppdragsgivere har en viktig rolle i arbeidet med å bekjempe arbeidslivskriminalitet. De forvalter store pengesummer, og de offentlige kontraktene utgjør et stort marked for næringslivet. Oppdragsgivere inngår kontrakter med mange leverandører, som ofte knytter til seg underleverandører. Leverandører som driver systematisk i strid med lover og regler, kan virke negativt på konkurransen i markedet og ødelegge for hele næringslivet. Det er derfor viktig at oppdragsgiverne gjør det de kan for å gjennomføre sine anskaffelser på måter som holder useriøse aktører utenfor offentlige kontrakter.

Regelverket om offentlige anskaffelser inneholder flere bestemmelser som skal bidra til å forhindre arbeidslivskriminalitet, slik det er beskrevet under. I tillegg kan også plikten til å stille krav om bruk av lærlinger, bidra til å løfte frem seriøse leverandører. Dette omtales i kapittel 11.

10.4.1 Kvalifikasjonskrav

Kvalifikasjonskrav er krav som oppdragsgiverne kan stille til leverandørenes kvalifikasjoner, for å sikre at de er egnede til å gjennomføre oppdraget. Oppdragsgiverne kan stille krav til at leverandørene har økonomisk og finansiell kapasitet, og tekniske og faglige kvalifikasjoner til å gjennomføre oppdraget. Det kan også stilles krav til at leverandørene er registrert i foretaksregister, faglig register eller handelsregister, og at de har en bestemt autorisasjon ved kjøp av tjenester.

Reglene om kvalifikasjonskrav gir oppdragsgiverne anledning til å stille krav som potensielt kan luke ut leverandører som er useriøse. For eksempel kan det stilles krav til relevant erfaring med tilsvarende oppdrag, utdanning og faglige kvalifikasjoner, styring av leverandørkjeden (inkludert sporingssystemer), kvalitetskontroll og kvalitets-sikringstiltak, relevant ansvarsforsikring mv., og de kan sjekke leverandørenes referanser.

10.4.1.1 Krav til skatteattest

Ved anskaffelser med en verdi på over 500 000 kroner skal oppdragsgiverne kreve at leverandø-

ren som får oppdraget, leverer attest for skatt- og merverdiavgift (skatteattest). For å sikre at skatteattesten er oppdatert, skal attesten ikke være eldre enn seks måneder regnet fra tilbudsfristen.

Ved bygge- og anleggskontrakter som overstiger en verdi på 500 000 kroner, er leverandøren videre pålagt å kreve skatteattest fra alle underleverandører. Brudd på leverandørens plikt til å kreve skatteattest gir oppdragsgiveren rett til å kreve at leverandøren erstatter vedkommende underleverandør.

10.4.2 Avvisning

Et sentralt virkemiddel for å hindre at useriøse virksomheter vinner frem, er å avise dem fra konkurransen. Felles for avvisningsbestemmelsene er at vilkårene er strenge, og at det stilles høye krav til bevis og etterprøvbarehet for at vilkårene er oppfylt. Det å bli avvist fra en konkurranse er en streng reaksjon, og det skal derfor mye til. Mange av vurderingene oppdragsgiverne må gjøre er også skjønnspregede. Det gjør at det er vanskelig å si med sikkerhet om en avvisning er riktig eller gal, og gjør at avvisningsbeslutninger ofte både er krevende og bidrar til klager og konflikter.

Det er flere avvisningsregler som gjelder arbeidslivskriminalitet og annen kriminalitet, blant annet der leverandøren ikke har betalt skatter og avgifter, og ved brudd på bestemmelser om miljø, arbeidsforhold og sosiale forhold.⁵ Det er også avvisningsbestemmelser knyttet til tilbud som er unormalt lave.⁶ Unormalt lave tilbud kan være en indikator på dårlig kvalitet på leveransen eller useriøsitet hos leverandøren ved at kostnader kuttes ved ulovlige lønns- og arbeidsforhold. Et unormalt lavt tilbud kan også utgjøre en fare for leverandørens økonomiske stilling, og dermed dens evne til å gjennomføre kontrakten. Tilbud som virker unormalt lave, skal derfor følges opp og sjekkes ut av oppdragsgiverne. Dette gjøres ved en skriftlig henvendelse til leverandøren, der det bes om en redegjørelse for tilbudets sammensetning. Dersom opplysningene fra leverandørene ikke i tilstrekkelig grad kan forklare pris- eller kostnadsnivået i tilbudet, kan det avvises.

⁵ Nærmere om avvisning av leverandørene i Nærings- og fiskeridepartementets veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) på departementets nettsider.

⁶ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 24-9.

10.4.3 Begrensninger av antall ledd i leverandørkjeden

Det er økt risiko for useriøsitet og arbeidslivskriminalitet i lange kontraktskjeder med mange underleverandører. Et virkemiddel regjeringen har brukt for å få et mer seriøst arbeidsliv, er å begrense kontraktskjedene i bransjer der det er særlige utfordringer. Fra 1. januar 2017 ble det innført krav om å begrense antallet ledd i kontraktskjeder i kontrakter om bygge- og anleggsarbeider og renholdstjenester. En begrensning i antall ledd i leverandørkjeden skal gi oppdragsgiverne bedre oversikt over hvem som bidrar til kontrakten, og gjør det lettere for dem å føre kontroll og ha kommunikasjon med de enkelte ledd i kjeden. Det gjør det også enklere for tilsynsmyndighetene å føre tilsyn. På denne måten kan det bidra til å forebygge og avdekke misligheter i større grad enn ved lange kontraktskjeder.

Bestemmelsen gjelder for anskaffelser over en viss terskelverdi, og stiller krav om at leverandørene maksimalt kan ha to ledd i leverandørkjeden under seg når de skal utføre bygge- og anleggsarbeider eller i kontrakter om renholdstjenester. Oppdragsgiveren kan også vurdere om det er forholdsmessig, og relevant, å stille krav om begrensning i antall ledd i kontraktskjeden for anskaffelser under de angitte terskelverdiene.

Bestemmelsen inneholder også et unntak for de tilfellene der det kan være behov for å åpne opp for lengre kontraktskjeder, enten på grunn av markedssituasjonen eller på grunn av uforutsette etterfølgende forhold. Unntaksbestemmelsen skal tolkes snevert. Dersom det åpnes for flere ledd i kontraktsfasen, er det viktig å ta hensyn til formålet med reguleringen som er behovet for god kontroll nedover i kontraktskjeden. Åpnes det opp for flere ledd, stiller det strenge krav til oppdragsgiverens kontraktsoppfølgingsrutiner.

10.4.4 Krav til lønns- og arbeidsvilkår

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter pålegger offentlige oppdragsgivere å stille krav om at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører skal ha visse lønns- og arbeidsvilkår. Ansvaret for forskriften ligger hos Arbeids- og sosialdepartementet.

Forskriften stiller krav om at offentlige virksomheter skal kontraktfeste at leverandørenes, og eventuelle underleverandørers, ansatte som medvirker til å oppfylle kontrakten, skal ha lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med allmenngjøringsforskrifter der det gjelder. Der det ikke gjelder all-

menngjøringsforskrifter, skal lønns- og arbeidsvilkårene være i samsvar med landsomfattende tariffavtale. Med lønns- og arbeidsvilkår menes i denne sammenheng arbeidstid, lønn, herunder overtidstillegg, skift- og turnustillegg og ulempe-tillegg, og dekning av utgifter til reise, kost og losji, i den grad slike bestemmelser følger av tariffavtalen. Pliktene som forskriften legger på oppdragsgiverne, kommer i tillegg til arbeidsgiveransvaret som leverandørene har overfor sine ansatte.

I kontrakten skal oppdragsgiverne stille krav om at leverandørene, og eventuelle underleverandører, på forespørsel må dokumentere at kravene til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt. Oppdragsgiverne skal også forbeholde seg retten til å gjennomføre nødvendige kontraktsrettslige sanksjoner dersom leverandørene, eller eventuelle underleverandører, ikke etterlever vilkårene om lønns- og arbeidsvilkår. Sanksjonene skal være egnet til å påvirke leverandørene, eller underleverandørene, til å oppfylle vilkårene.

Oppdragsgiverne har også plikter etter at kontrakten er inngått. Oppdragsgiverne skal gjennomføre nødvendig kontroll med at vilkårene om lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Dette omtales som kontrollplikten. Graden av kontroll må tilpasses behovet i den enkelte anskaffelsen og vil derfor variere fra sak til sak. Oppdragsgiverne må gjøre en konkret vurdering av hva som er nødvendig kontroll, basert på en vurdering av risiko for arbeidslivskriminalitet. Risikoen ser ut til å være høyere i visse bransjer, ved bruk av flere underleverandører, ved bruk av utenlandsk arbeidskraft, og når det stilles lave krav til formell kompetanse. Tidligere positive erfaringer med den aktuelle leverandøren kan for eksempel tale for lavere risiko.

10.5 Offentlige anskaffelser som virkemiddel for å bekjempe arbeidslivskriminalitet

I en rapport fra 2018 om innsatsen mot arbeidslivskriminalitet, pekes det på at oppdragsgivere, både i det private og i det offentlige, er de som har størst mulighet til å iverksette trussel- og sårbarhetsreducerende tiltak mot de kriminelle aktørene i arbeidslivet. Hvis oppdrag for offentlig sektor ikke lenger er tilgjengelige for de kriminelle aktørene, reduseres inntjeningsmulighetene og «krana skrur igjen».⁷ Offentlige oppdragsgivers rolle i bekjempelsen av arbeidslivskriminalitet er derfor utvilsomt riktig og viktig. Mange oppdrags-

givere opplever også at offentlige krav til lønns-, arbeids- og skatteforhold i anskaffelsesregelverket bidrar til å påvirke bransjen i en mer seriøs retning.⁸

Oslo Economics peker i sin rapport på at dagens ordning, der anskaffelsestiltak og andre tiltak brukes i kombinasjon, kan være en effektiv tilnærming til å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Dette henger sammen med at oppdragsgiverne har den fordel at de ikke bare kan kontrollere og eventuelt rette kritikkverdige forhold i ettertid, men faktisk forhindre at useriøse aktører vinner kontrakter. Å forhindre at useriøse leverandører vinner kontrakter, kan være et mer effektivt tiltak enn å forsøke å påvirke dem i en positiv retning i ettertid. I tillegg skal oppdragsgiverne uansett stille krav og følge opp andre forhold (kvalitet og kostnad) ved anskaffelsen, slik at det kan være kostnadseffektivt også å la dem følge opp lønns-, arbeids- og skatteforhold.⁹ Oppdragsgiverne har også en betydelig egeninteresse i å få seriøse leverandører til sine kontrakter, slik at de i større grad kan forsikre seg om at leveransen leveres til riktig tid og kvalitet. Derfor er gode kontraktskrav og etterfølgende kontroll også viktig for å avdekke arbeidslivskriminalitet, jf. punkt 10.5.2.

Det å ta hensyn til lønns-, arbeids- og skatteforhold i offentlige anskaffelser har, som for andre samfunnshensyn, imidlertid også en potensiell kostnadsside, jf. kapittel 8. Slike krav kan medføre økte transaksjonskostnader for både oppdragsgivere, tilbydere i anskaffelsesfasen, og leverandører og underleverandører, etter at kontrakt er inngått. Hensyn til lønns- og arbeidsvilkår kan også gi økte produksjonskostnader, for eksempel på grunn av økte enkeltkostnader for leverandørene, eller ved at begrensning i antall ledd i leverandørkjeden kan føre til at prosjekter ikke organiseres økonomisk optimalt. Hvis alternativet er risikoen for å måtte rydde opp i kritikkverdige forhold i ettertid, vil det likevel kunne være mer hensiktsmessig og lønnsomt å gjøre en ekstra innsats for å forhindre at useriøse leverandører får kontrakten.

I det videre vil vi se nærmere på hva som skal til for at offentlige anskaffelser skal være et effek-

tivt virkemiddel i kampen mot arbeidslivskriminalitet og useriøsitet.

10.5.1 Oppdragsgivernes muligheter til å hindre at useriøse virksomheter blir tildelt kontrakter

Det er effektivt å hindre at useriøse aktører får kontrakter, fremfor å forsøke å påvirke useriøse aktører i en positiv retning i ettertid. Oppdragsgiverne bør derfor jobbe aktivt med å forhindre at useriøse leverandører får levere til det offentlige. Gjennom forberedende markedsundersøkelser og dialog, kan oppdragsgiverne gjøre seg kjent med markedet og hvilke krav de kan og bør stille for ta hensyn til lønns-, arbeids- og skatteforhold.¹⁰

Det er først og fremst gjennom å stille gode kvalifikasjonskrav, eller ved bruk av avvisningsreglene, at oppdragsgiverne kan hindre at useriøse virksomheter blir tildelt kontrakt, jf. punkt 10.4. Valg av tildelingskriterier kan også ha stor betydning for hvem som vinner frem i konkurransen. Mange i næringslivet peker for eksempel på at i konkurranser der det utelukkende konkurreres på pris, eller der pris vektet svært høyt, er det lettere for leverandører som ikke satser på kvalitet og seriøsitet å vinne frem. Rene priskonkurranser kan gjøre at noen leverandører velger å presse marginer i kontrakten, gjennom å gi sine ansatte dårlige lønns- og arbeidsvilkår osv. Nærmere om forholdet mellom pris og kvalitet i kapittel 5.

Det å stille gode krav, vurdere dokumentasjonen som kommer inn, og gjøre gode og riktige avvisningsvurderinger, krever kompetente og profesjonelle oppdragsgivere, jf. punkt 10.6 og kapittel 13 til 15.

Boks 10.2 Statens vegvesens arbeid med arbeidslivskriminalitet

Statens vegvesen har etablert en krimseksjon med formål å styrke arbeidet med å forebygge, dokumentere og avdekke kriminell og samfunnsskadelig aktivitet innenfor Statens Vegvesens ansvarsområde. Seriøsitet i arbeidsmarkedet er en viktig del av arbeidet. Seksjonen er sammensatt av personell med kompetanse innenfor organisert kriminalitet, etterretning, analyse og fagpersoner fra egen etat.

⁷ Arbeidsgruppe oppnevnt av Arbeidstilsynet, NAV, Politidirektoratet og Skatteetaten. (2018). *Arbeidslivskriminalitet: Mål- og resultatstyring for det tverretatlige a-krimsamrådet*.

⁸ Oslo Economics og Inventura. Utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet. (2018). *Virkninger av nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser*, s. 48.

⁹ Oslo Economics og Inventura. Utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet. (2018). *Virkninger av nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser*, s. 53.

¹⁰ Oslo Economics og Inventura. Utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet. (2018). *Virkninger av nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser*, s. 44.

Boks 10.3 Statnetts oppfølging av kravene til lønns- og arbeidsvilkår

Statnett har det siste året avdekket flere grove brudd på kravene til lønns- og arbeidsvilkår hos flere av sine leverandører og underleverandører. Blant annet har de avdekket at arbeidere har blitt tvunget til å tilbakebetale store deler av lønnen, og at de ikke mottar lønsslipp eller annen dokumentasjon på lønnen de mottar. Mange av arbeidskontraktene har også i praksis vært uoppsigelige. Statnett har kontrakter med klare regler for hvordan de som arbeider på prosjektene skal ha ryddige arbeidsforhold og en trygg arbeidshverdag, i tillegg til etiske retningslinjer. Forholdene har blitt avdekket gjennom kontroller, revisjoner, gjennomgang av nødvendig dokumentasjon, og intervjuer med arbeidere.¹ Statnett har også varslet om forholdene til Arbeidstilsynet.

¹ Hentet fra Statnetts nettsider

10.5.2 Oppfølging og kontroll av kontraktskrav

Flere undersøkelser og rapporter peker på at etterlevelsen av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter ikke er god nok. I Riksrevisjonens forvaltningsrapport fra 2016 kom det frem at offentlige virksomheter ikke i tilstrekkelig grad etterlever regelverket som skal bidra til å forhindre arbeidslivskriminalitet ved egne anskaffelser.¹¹ Utfordringene knyttet til etterlevelse er størst i kommunal sektor, særlig i de mindre kommunene. Riksrevisjonsrapporten peker også på at andre kontroll- og tilsynsmyndigheter kan bidra mer, for å få til bedre etterlevelse av regelverket som skal forhindre arbeidslivskriminalitet i offentlig sektor.

Kommunal sektor er en markedsaktør med stor betydning, og måten sektoren praktiserer anskaffelsesregelverket på, kan påvirke konkurranse- og arbeidsforholdene hos leverandørene. Dette trekkes frem i en undersøkelse gjennomført av Fafo i samarbeid med Samfunnsøkonomisk analyse.¹² De fremhever kommunesektorens rolle i bekjempelse av arbeidslivskriminalitet. Undersø-

kelsen viser at særlig mindre kommuner sier de har behov for flere ressurser og økt kompetanse for å kunne etterleve reglene om lønns- og arbeidsvilkår, og særlig kontraktsoppfølgingen, på en effektiv måte. Samtidig er det indikasjoner i Fafos undersøkelse på at risikoen for arbeidslivskriminalitet er mindre i små kommuner.

Senere undersøkelser tyder på at hensynet til lønns- og arbeidsvilkår har fått høyere prioritet hos oppdragiverne de siste årene, og at etterlevelsen av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår blir stadig bedre. Det er likevel fortsatt mange som har et betydelig forbedringspotensial.^{13 14}

Årsakene til manglende etterlevelse synes å være sammensatte. Riksrevisjonen viser blant annet til manglende omtale av sosial dumping i styringsdokumenter, at interne retningslinjer og lignende i begrenset grad omtaler sosial dumping, og til mangelfull kunnskap blant innkjøperne om regelverket og hva som skal til for å oppfylle det. Dette er forhold som alle knytter seg til oppdragsgivernes organisering og kompetanse, og underbygger viktigheten av satsingen på profesjonalisering av offentlige anskaffelser. Riksrevisjonens rapport peker ikke på manglende eller mangelfulle rettslige virkemidler på området, og Arbeids- og sosialdepartementet har i sin evaluering av rapporten konkludert med at de anser at de rettslige virkemidlene til å bekjempe arbeidslivskriminalitet i offentlig sektor er tilstrekkelige, men at det er behov for informasjon og veiledning om hvordan regelverket skal følges opp.

Som oppfølging av dette, er det utarbeidet en veileder for å informere særlig kommunale innkjøpere om kravene i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, og hvordan kravene kan etterleves i praksis, jf. punkt 10.3.3. Veilederen inneholder informasjon om hvilke krav som stilles til innkjøpere, samt anbefalinger og maler om hvordan kravene kan etterleves i praksis – fra kontraktinngåelse til oppfølging av inngåtte kontrakter. Det er viktig at oppdragsgiverne kjenner til veilederen, og bruker den aktivt for å stille gode krav. Regjeringen vil derfor bidra til spredning og kunnskap om veilederen. Etter planen skal det også gjennomføres en måling av etterlevelsen av regelverket. Dette vil kunne si noe om

¹¹ Riksrevisjonen. (2016). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med sosial dumping ved offentlige anskaffelser*. Dokument 3:14 (2015–2016).

¹² Fafo. Utarbeidet for KS. (2017). *Hva gjør kommunene for å bekjempe arbeidslivskriminalitet?*

¹³ Oslo Economics og Inventura. Utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet. (2018). *Virkninger av nye samfunns-hensyn i offentlige anskaffelser*.

¹⁴ KPMG. Utarbeidet for Difi. (2017). *Undersøkelse av etterlevelse av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*.

effekten av veilederen og gi grunnlag for å vurdere mulige forbedringer etter en stund.

10.5.2.1 Oppdragsgivernes kontrollplikt og kontrollmyndighetenes ansvar

Regelverket krever at oppdragsgiver skal gjennomføre nødvendig kontroll av om leverandøren overholder kravene til lønns- og arbeidsvilkår som er tatt inn i kontrakten. Det er en skjønnsmessig vurdering som oppdragsgiveren må foreta fra sak til sak, basert på risikovurderinger. For å gjennomføre kontrollplikten, må oppdragsgiverne ha etablert rutiner og systemer for å vurdere risikofaktorene i forbindelse med virksomhetens anskaffelser. Dersom risikoen anses som høy, bør oppdragsgiveren be om at leverandøren og eventuelle underleverandører dokumenterer at kravene til lønns- og arbeidsforhold er oppfylt. Dette kan skje ved at oppdragsgiveren ber om innsyn i arbeidsavtaler, lønns slipper og timeregistreringer for arbeidstakere som har utført arbeid på kontrakten. Ved lavere risiko kan det være tilstrekkelig å gjennomføre stikkprøvekontroller. Ved lav risiko, vil det i de fleste tilfeller ikke være nødvendig å gjennomføre konkrete undersøkelser av om lønns- og arbeidsvilkårene er oppfylt.

Dersom kontrollen avdekker brudd på kontraktsbestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår, skal oppdragsgiveren følge opp dette overfor leverandøren, og eventuelt ilegge kontraktsrettslige sanksjoner. Hvis kontrollen gir mistanke om ulovlige forhold hos leverandøren, bør oppdragsgiveren også varsle offentlige tilsyns- og kontrollmyndigheter, som Arbeidstilsynet eller politiet, slik at myndighetene kan vurdere om det er grunnlag for å reagere overfor leverandøren.

Arbeidstilsynet fører tilsyn med at offentlige oppdragsgivere etterlever forskriften, både når det gjelder plikten til å kontraktsfeste lønns- og arbeidsvilkår og plikten til å kontrollere at vilkårene oppfylles under kontraktsperioden. På dette området er praksis at det oftere brukes pålegg enn for eksempel gebyr, fordi pålegg er en reaksjonsform som innebærer at feil og mangler blir rettet opp. I dette ligger det et viktig element av veiledning, slik at pålegg er godt egnet i situasjoner der manglende kunnskap om regelverket er årsaken til at det ikke etterleves.

Det er viktig at oppdragsgiverne følger opp kontraktene og gjør nødvendige risikovurderinger og kontroller. De er nærmest på leverandørene som kontraktspart og deres innsats og kontroller kan avdekke brudd på kravene til lønns- og arbeidsvilkår osv. Samtidig har de ikke, og skal

ikke ha, etterforskningskompetanse. Det er det kontroll- og tilsynsmyndighetene som har. Med en arbeidslivskriminalitet som blir stadig mer omfattende, sofistikert og vanskelig å oppdage, er det derfor viktig med et godt samarbeid mellom oppdragsgiverne og kontroll- og tilsynsmyndighetene for å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Dette peker også Oslo Economics på i sin rapport.¹⁵ Regjeringen vil bidra til å styrke dette samarbeidet, se tiltak i punkt 10.7.

10.5.3 Oppdragsgivere som stiller strengere krav enn regelverket krever

Selv om mange oppdragsgivere ikke etterlever forskriften om lønns- og arbeidsvilkår godt nok, er det også mange som jobber målrettet og samvitighetsfullt med dette. Noen bruker store ressurser på kontroller, og går også lenger i å stille krav, kontrollere og følge opp, enn det regelverket krever. Det er særlig de største oppdragsgiverne, med store innkjøpsavdelinger, som har ressurser og kompetanse til en slik satsing, og det er positivt at de ønsker å gå foran i arbeidet med å bekjempe arbeidslivskriminalitet.

Oppdragsgiverne har en betydelig frihet til å stille de krav og kriterier de mener er nødvendige, for å luke ut de useriøse virksomhetene. Der de kjenner bransjen eller markedet godt, er de også nærmest til å vurdere hva som må til. For noen områder eller enkelte kontrakter, kan det å gå lenger enn regelverket krever være nødvendig, og gjøres også av flere. Oppdragsgiverne stiller da gjerne krav om at arbeidet skal utføres av fast ansatte, at ansatte skal ha tariff lønn mellom oppdrag, krav til språk og forbud mot kontant betaling.

De fleste av næringslivets interesseorganisasjoner, og særlig innen bygge- og anleggsbransjen, melder om at deres medlemmer er positive til at det stilles strenge seriositetskrav. De ønsker strenge krav for å bekjempe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. De ber likevel oppdragsgiverne være oppmerksomme på at for strenge eller ubalanserte seriositetskrav, kan ramme leverandørene på en utilsiktet måte. Leverandører som driver lovlig, kan i praksis bli ekskludert fordi de ikke har den størrelse eller kapasitet som trengs for å oppfylle alle kravene som oppdragsgiverne stiller. De strenge kravene kan dermed potensielt begrense konkurransen. Kravene som stilles, er

¹⁵ Oslo Economics og Inventura. Utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet. (2018). *Virkninger av nye samfunns-hensyn i offentlige anskaffelser*, s. 53.

Boks 10.4 Lørenskog kommunes arbeid mot arbeidslivskriminalitet

Lørenskog kommune har vedtatt en egen strategi mot arbeidslivskriminalitet i sine anskaffelser. Hovedmålet til kommunen er at det ikke skal forekomme brudd på lønns- eller arbeidsvilkår hos kommunens leverandører. For å nå dette målet settes det av ressurser for å bidra med kompetanse og kapasitet til oppfølging og kontroll av relevante kontrakter. Lørenskog kommune gjennomfører risikovurderinger av alle anskaffelser og rammeavtaler, for å sørge for at det iverksettes nødvendige tiltak der det anses som nødvendig. I kommunens kontrakter er de fleste av de omforente seriøsitetsbestemmelsene for bygg- og anleggskontrakter, implementert. Kommunen trekker frem at det er positivt å bygge på kontraktsstandarder som allerede finnes i markedet. Dette er også forutsigbart for leverandørene.

gjørne også ulike fra oppdragsgiver til oppdragsgiver, noe som skaper stor uforutsigbarhet og potensielt høyere transaksjonskostnader for næringslivet.

For å unngå dette vil markedsdialog være et nyttig verktøy.¹⁶ For de kontraktene der det finnes omforente seriøsitetsbestemmelser, bør oppdragsgiverne vurdere å benytte disse. For eksempel har Byggenæringens Landsforening, Fellesforbundet og Difi utarbeidet kontraktsbestemmelser som skal bidra til å motvirke sosial dumping og arbeidslivskriminalitet i offentlige bygge- og anleggskontrakter.

Disse seriøsitetsbestemmelsene er på enkelte områder strengere enn kravene i regelverket, og bestemmelsene viser hvilket handlingsrom man har innenfor regelverkets grenser. Seriøsitetsbestemmelsene skal bidra til en likere praksis over hele landet, og dette er viktig for å unngå uheldige konsekvenser for leverandørene. Bestemmelsene stiller blant annet krav til faglærte håndverkere og lærlinger i prosjektene, HMS-kort og begrensninger i adgangen til bruk av underleverandører.

Eksisterende veiledning er i stor grad knyttet til minimumskravene i regelverket, og til pliktene som fremgår av forskrift om lønns- og arbeidsvil-

kår. Det eksisterer i mindre grad veiledning som sier noe mer utfyllende om oppdragsgivernes handlingsrom dersom de velger å stille krav som går utover minimumskravene i regelverket. Regjeringen vil derfor utarbeide en overordnet veiledning om dette, jf. punkt 10.7.

10.6 Behov for økt kompetanse og profesjonalisering

Selv om anskaffelsesregelverket gjør det mulig både å stille krav og avvise leverandører, er det ikke nødvendigvis rett frem for oppdragsgivere å gjøre dette. Det å stille gode kvalifikasjonskrav og vurdere dokumentasjonen, sette riktig forhold mellom kvalitet og pris i tildelingskriteriene, og bruke avvísingsreglene aktivt og riktig for å forhindre useriøse leverandører fra å få kontrakter, krever god kunnskap og kompetanse. Det samme gjelder kunnskap og bevissthet rundt det å stille gode kontraktskrav og følge opp gjennom etterfølgende kontroller. Kompetansebehovet knytter seg derfor både til det anskaffelsesfaglige og til å avdekke useriøsitet og arbeidslivskriminalitet.

Regjeringens ønske om økt profesjonalisering av offentlige anskaffelser er derfor også avgjørende for å lykkes med å forhindre at useriøse leverandører får kontrakter, for å stille gode kontraktskrav, og for å gjennomføre god og effektiv kontroll. Kompetanseheving trengs hos den enkelte innkjøper og leder, jf. kapittel 13. Samtidig kan det ikke forventes at alle landets oppdragsgivere skal ha samme kompetanse som sentrale tilsynsmyndigheter osv. på området. Derfor trenger vi overordnet kunnskaps- og kompetansedeling, som veiledning fra Difi. Vi trenger også mer robuste innkjøpsenheter gjennom økt samarbeid og samordning, jf. kapittel 15.

Innad i virksomhetene må det også jobbes systematisk og helhetlig med arbeidet mot arbeidslivskriminalitet og useriøsitet, og planer og strategier må ledelsesforankres, jf. kapittel 14.

10.7 Regjeringens tiltak

Offentlige innkjøp er et viktig virkemiddel for å motvirke arbeidslivskriminalitet. Ved å profesjonalisere offentlige innkjøp, blir oppdragsgiverne bedre i stand til å forhindre arbeidslivskriminalitet i kontraktene sine. Regjeringen vil at det skal bli enklere å være seriøs, ved å bidra til bedre etterlevelse av regelverket, og styrke samarbeidet mel-

¹⁶ Oslo Economics og Inventura. Utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet. (2018). *Virkinger av nye samfunns-hensyn i offentlige anskaffelser*, s. 65.

lom oppdragsgiverne og kontroll- og tilsynsmyndighetene.

Regjeringen vil også arbeide for at tjenesten eBevis blir videreutviklet. Det er mulig å utvide denne tjenesten til både å inkludere flere registre, samt at flere brukere gis tilgang til informasjonen som tilgjengeliggjøres gjennom tjenesten. Difi skal i 2019 vurdere hvilke registre som er aktuelle for en utvidelse på anskaffelsesområdet.

I en fellesføring for 2018 og 2019 er alle statlige virksomheter pålagt å gjennomføre og følge opp anskaffelser på en slik måte at det motvirker arbeidslivskriminalitet. Rapporteringen fra virksomhetene i årsrapportene vil utgjøre et viktig kunnskapsgrunnlag. Det skal derfor gjennomføres en evaluering av virksomhetenes erfaringer med fellesføringen. Basert på denne evalueringen, vil regjeringen vurdere behovet for ytterligere tiltak i forbindelse med de statlige virksomhetenes oppfølging av plikter i regelverket.

Regjeringen vil:

- Etablere eBevis på anskaffelsesområdet og videreutvikle tjenesten slik at det gis tilgang til flere datakilder og for flere brukergrupper.
- Styrke samarbeidet mellom oppdragsgiverne og kontroll- og tilsynsmyndighetene i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet.
- Bidra til økt etterlevelse av regelverket ved å videreføre arbeidet med, og sørge for spredning av, veilederen til forskrift om lønns- og arbeidsvilkår.
- Evaluere fellesføringen til alle statlige virksomheter om arbeidslivskriminalitet, og med bakgrunn i denne vurdere behovet for ytterligere tiltak.
- Utarbeide overordnet veiledning til oppdragsgivere som ønsker å ta i bruk strengere krav mot useriøsitet og arbeidslivskriminalitet enn anskaffelsesregelverket krever.

11 Flere lærlinger

11.1 Innledning

Regjeringen har signalisert i Granavolden-erklæringen at de vil «*fortsette arbeidet med å skaffe flere læreplasser*». I regelverket for offentlige anskaffelser er det innført en plikt for offentlige oppdragsgivere til å stille krav om bruk av lærlinger. Dette kravet kan bidra til å oppnå målet om flere læreplasser for elever i yrkesfaglige utdanninger.

Hvert år står om lag 8 000 søkere uten lærlingsplass.¹ Rundt 5 500 av disse er ungdommer. En del av disse blir stående uten jobb og skole i kortere eller lengre perioder. Ungdom uten fullført videregående utdanning er oftere arbeidssøkere, oftere uføretrygdede og de mottar i snitt mer sosialhjelp sammenlignet med de som fullfører videregående skole.²

Bakgrunnen for å innføre et krav om bruk av lærlinger er todelt. Regjeringen ønsker for det første at offentlig sektor skal støtte opp om bedrifter som satser på langsiktig utvikling av fagarbeidere og fagkompetanse. Mangelen på læreplasser i flere fag er en utfordring for både utdanningssystemet, arbeidslivet og for de enkeltpersonene som ikke får fullført sin opplæring. Satsingen på lærlinger utgjør en del av yrkesfagsløftet om å heve statusen til yrkesfagene, bekjempe frafall og øke antall læreplasser.

Regjeringen mener for det andre at en plikt til å stille krav om bruk av lærlinger, kan bidra til å løfte frem seriøse leverandører. Seriøse bestillere og leverandører har en nøkkelrolle for å hindre at kriminelle aktører får innpass i arbeidslivet.

I dette kapitlet vil vi se nærmere på hva plikten til å stille krav om bruk av lærlinger innebærer og virkninger av å stille krav til bruk av lærlinger. Regjeringen mener det er viktig å følge med på

hvilken virkning kravet til lærlinger i anskaffelsesregelverket får for antall læreplasser og for å få ned arbeidslivskriminaliteten. Regjeringen vil derfor foreta en evaluering av plikten til å stille krav om bruk av lærlinger.

11.2 Hva innebærer plikten til å stille krav om bruk av lærlinger?

Offentlige oppdragsgivere skal stille krav om at leverandører til det offentlige er tilknyttet en lærlingordning, og at én eller flere lærlinger deltar i arbeidet med gjennomføringen av kontrakten. Plikten til å stille krav om bruk av lærlinger gjelder på nærmere bestemte vilkår, og den er spesielt rettet inn mot bransjer hvor det er særlig behov for læreplasser.³

Plikten gjelder bare for kontrakter hvor det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev, i bransjer hvor det er særlig behov for læreplasser, og når det ikke må anses som uforholdsmessig å stille kravet. Det vil for eksempel være uforholdsmessig å stille krav om bruk av lærlinger hvis kontrakten gjelder arbeid som krever spesialisert kompetanse, og således er uegnet for lærlinger, eller i en tjenestekontrakt hvor en betydelig del av kontraktssummen er knyttet til materialkostnader.

I vurderingen av om det foreligger et særlig behov for læreplasser, skal oppdragsgivere ta utgangspunkt i Utdanningsdirektoratets statistikk over søkere til læreplass og inngåtte lærekontrakter. Regjeringen har fått tilbakemeldinger på at vurderingen av når det foreligger særlige behov for læreplasser i en bransje, er krevende for oppdragsgiverne. Behovet for læreplasser i enkeltfag innenfor ett og samme utdanningsprogram kan være ulike, og det kan være vanskelig for oppdragsgiverne å ha kjennskap til disse og forskjel-

¹ Tallet er basert på et omtrentlig årlig gjennomsnitt hentet fra Utdanningsdirektoratets statistikk over søkere som har fått innvilget lærekontrakt i perioden 2015 til 2017. Statistikken er tilgjengelig på Utdanningsdirektoratets hjemmesider.

² Behovet for lærlinger er nærmere redegjort for i rapporten: Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. (2015). *Strategi for å øke antall lærlinger i staten*.

³ Bestemmelsen gjelder for oppdragsgiverne som inngår tjenestekontrakter eller bygge- og anleggskontrakter som er omfattet av anskaffelsesforskriften eller forsyningsforskriften. Kontraktene må ha en varighet på over tre måneder og en verdi på minst 1,3 millioner for statlige myndigheter og 2 millioner for andre oppdragsgivere.

lene mellom dem. I tillegg kan de lokale behovene være forskjellige. Det har vært etterlyst veiledning i form av en bedre og mer brukervennlig presentasjon av statistikken.

Oppdragsgiverne plikter å stille kravet overfor både norske og utenlandske leverandører. Oppdragsgiverne skal føre nødvendig kontroll av om kravet om bruk av lærlinger overholdes, og skal forbeholde seg retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner dersom kravet om bruk av lærling ikke blir etterlevd. Sanksjoner skal være egnet til å påvirke leverandøren eller underleverandøren til å oppfylle vilkårene. En leverandør som er tilknyttet en lærlingordning, og som kan dokumentere reelle forsøk på å inngå lærekontrakt uten å lykkes, skal anses for å oppfylle kravet om bruk av lærling.

Difi har utarbeidet veiledning til den nye forskriften. Videre utarbeider Utdanningsdirektoratet statistikk over søkere til læreplass og inngåtte lærekontrakter som danner grunnlag for oppdragsgivers vurderinger.

11.3 Virkninger av å stille krav om bruk av lærlinger

Undersøkelsen fra Oslo Economics viser at oppdragsgiverne mener hensyn til lærlinger i offentlige anskaffelser er viktig, og at dette hensynet har blitt vesentlig viktigere de siste årene.⁴ Når det gjelder effekter, peker Oslo Economics i sin utredning på at økningen i antall læreplasser tyder på at krav i offentlige anskaffelser kan ha hatt en positiv effekt, og at dette kan ha bidratt til flere læreplasser i sum. Utredningen uttrykker samtidig bekymring for at effekten kan motvirkes av at leverandørene flytter lærlinger fra private byggeplasser til offentlige.

Tall fra Utdanningsdirektoratet per 31. desember 2018 indikerer at kravet i anskaffelsesregelverket allerede kan ha bidratt til en økning i antallet læreplasser. Ifølge Utdanningsdirektoratet har andelen søkere som har fått godkjent lærekontrakt, gått opp fra 69 prosent i 2016 til 74 prosent i 2018. I rene tall innebærer dette en økning på 2 683 flere inngåtte lærekontrakter ved utløpet av 2018 sammenlignet med samme tidspunkt i 2016. 21 706 av 29 241 søkere fikk en godkjent lærekontrakt i 2018.⁵ Det er likevel vanskelig å si noe helt konkret om hva årsaken til økningen er, da det er

mange forhold som påvirker antallet inngåtte lærekontrakter.

Når det gjelder kostnader, peker Oslo Economics på at et krav til lærlinger må bestemmes, vurderes og følges opp, noe som i seg selv bidrar til høyere transaksjonskostnader. Funn fra spørreundersøkelsene viser derimot at oppdragsgiverne ikke opplever det å stille krav om bruk av lærlinger som særlig mer tid- og ressurskrevende i anskaffelsesprosessen. En del av forklaringen på dette er antakeligvis at krav til lærlinger stilles som kontraktskrav. Dette kan gjøres mer eller mindre standardisert, og dermed kreves det ikke særlig arbeid knyttet til dette i selve anskaffelsesprosessen. I Oslo Economics sin undersøkelse svarte derimot respondentene at de anser plikten til å stille krav om lærlinger som et større konkurransehinder enn både miljø- og klimahensyn og hensyn til lønns-, arbeids- og skatteforhold.⁶ Svekket konkurranse kan gi færre tilbud og høyere priser. Samtidig kan det tenkes at denne effekten vil svekkes over tid, gitt at regelverket fungerer etter sin hensikt og fører til at flere bedrifter tar inn lærlinger.

En undersøkelse gjennomført av Byggenæringens Landsforening blant norske bygge- og anleggsmåter, viser at begrunnelsen for ikke å ta inn lærlinger er sammensatt.⁷ Vanskeligheter med å få tak i lærlinger, at bedriften er for liten og at bedriften ikke har nok relevante arbeidsoppdrag, rapporteres som de viktigste årsakene til at bedriftene ikke tar inn lærlinger. Disse bedriftene anser seg derfor trolig ikke i stand til å tilby et fullverdig læreløp til eventuelle lærlinger. For små, nyetablerte håndverkerfirmaer med få ansatte kan byråkratiet knyttet til å være en lærebedrift oppleves som praktisk vanskelig å kombinere med bedriftsetableringen. For bedrifter i etableringsfasen kan det også være vanskelig å sette av den tiden og kapasiteten det krever å følge opp lærlinger. En utilsiktet virkning av krav til lærlinger kan derfor være at det hindrer nyetablerte og små bedrifter i å delta i konkurranser om offentlige oppdrag.

Samtidig er rundt 80 prosent av lærebedriftene medlem av et opplæringskontor. Opplæringskonto-

⁴ Oslo Economics og Inventura. Utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet. (2018). *Virkninger av nye samfunns-hensyn i offentlige anskaffelser*, s. 26-27.

⁵ Tallene er hentet fra Utdanningsdirektoratets statistikk over antall søkere som har fått innvilget lærekontrakt i perioden 2015 til 2018. Statistikken er tilgjengelig på Utdanningsdirektoratets hjemmesider.

⁶ Oslo Economics og Inventura. Utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet. (2018). *Virkninger av nye samfunns-hensyn i offentlige anskaffelser*, s. 56.

⁷ Se Byggenæringens landsforening. (2018). *Byggenæringens fremtidsbarometer 2018*.

rene har blant annet som oppgave å avlaste lærebedriftene når det gjelder formaliteter knyttet til det å ha lærlinger. Det er også flere opplæringskontorer som tilbyr kurs til lærlinger om kompetansemål som lærebedriften ikke er i stand til å dekke.⁸

Enkelte oppdragsgivere velger å stille krav om bruk av lærlinger som går utover det forskriften krever, for eksempel i kontrakter med verdi under terskelverdiene. Enkelte velger også å sette pro-sentsatser på hvor stor andel av deres offentlige kontrakter som skal oppfylles av lærlinger. Slike krav er tillatte der de er forholdsmessige, men oppdragsgiverne bør være oppmerksomme på at dersom kravene blir for strenge, kan de også hindre seriøse bedrifter i å delta, særlig de minste. Det kreves derfor god kjennskap til både behovet for lærlinger i den aktuelle bransjen og hvilke effekter dette vil ha på konkurransen om den konkrete kontrakten. Slike vurderinger krever høy kompetanse hos oppdragsgiverne og generell profesjonalisering av anskaffelser. Behovet for et kompetanseløft er behandlet i kapittel 13. Konsekvenser av å stille strengere krav enn nødvendig er også omtalt i kapittel 5.

11.4 Regjeringens tiltak

Regjeringen anser kravet om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter som et viktig virkemiddel for å fremme yrkesfagløftet og i kampen mot arbeidslivskriminalitet. Regjeringen mener det også er viktig å følge med på hvilken virkning krav til lærlinger i anskaffelsesregelverket får for antall lære-plasser og for å få ned arbeidslivskriminaliteten.

Gode innkjøp forutsetter god kompetanse og profesjonelle innkjøpere. Det gjelder også det å stille krav til bruk av lærlinger, særlig dersom det stilles krav som går utover det forskriften krever. Tiltak for økt profesjonalisering er beskrevet i kapittel 13 til 15.

På sikt vil regjeringen gjennomføre en evaluering av regelverket. En evaluering er ikke hensiktsmessig før regelverket er alminnelig kjent blant både oppdragsgiverne og leverandørene, og etter at de involverte partene har hatt tid til å tilpasse seg regelverket. Kunnskapsdepartementet

⁸ For mer om opplæringskontorenes rolle se rapportene NIFU. Utarbeidet for Utdanningsdirektoratet. (2014). *Opplæringskontorene i fag- og yrkesopplæring – avgjørende bindeledd eller institusjon utenfor kontroll* og PROBA samfunnsanalyse. Utarbeidet for NHO. (2016). *Opplæringskontorenes rolle og finansiering*.

Boks 11.1 Anbefalte seriøsitetsskrav i bygge- og anleggskontrakter

Fellesforbundet, Byggenæringens Landsforening, KS og Difi har utarbeidet et felles sett med anbefalte seriøsitetsskrav i bygge- og anleggskontrakter. Seriøsitetsskravene er utformet med tanke på utfordringene med arbeidslivskriminalitet og sosial dumping i bygge- og anleggsbransjen. Bestemmelsene inneholder en anbefaling som innebærer at ved utførelsen av kontraktsarbeidet skal minimum sju prosent av arbeidede timer innenfor bygge- og anleggsgagnene utføres av lærlinger. Dette kravet er dermed strengere enn kravet i forskriften, ved at det knytter en fast prosent-sats til bruk av lærlinger.

Seriøsitetsskravene fremhever likevel tydelig at byggherren, altså oppdragsgiver, må vurdere om kravet på sju prosent er forholdsmessig i den enkelte konkurransen. Dersom kravet ikke er forholdsmessig, skal kravet slettes eller prosent-satsen endres.

tar derfor sikte på å starte en evaluering av ordningen i løpet av andre halvår 2019 eller første halvår 2020. Da vil regelverket ha virket et par år.

I vurderingen av om det foreligger et særlig behov for lære-plasser, skal oppdragsgiverne ta utgangspunkt i Utdanningsdirektoratets statistikk over søkere til lære-plass og inngåtte lærekontrakter. Det har vært etterlyst veiledning i form av bedre og mer brukervennlig presentasjon av statistikken. Utdanningsdirektoratet vil derfor utarbeide en ny presentasjon av behovet som er lettere for de ulike oppdragsgiverne å finne frem i, og som vil gjøre det lettere å vurdere om plikten gjelder i den enkelte anskaffelsen. Dette kan for eksempel gjøres gjennom å utarbeide en oppdatert liste over bransjer hvor det er særlig behov for lære-plasser.

Regjeringen vil:

- Foreta en evaluering av plikten til å stille krav om bruk av lærlinger.
- Utarbeide en klar og brukervennlig presentasjon av statistikken over når det foreligger særlig behov for lære-plasser i en bransje.

12 Mer sosialt ansvar

12.1 Innledning

Manglende ivaretagelse av grunnleggende menneskerettigheter i arbeidsforhold er en betydelig utfordring i mange land. Undersøkelser viser at 25 millioner arbeidere er utsatt for tvangsarbeid og 152 millioner barn utnyttes som arbeidskraft, hvorav 73 millioner barn arbeider under helsefarlige forhold.¹ I et globalt perspektiv er det derfor fortsatt et stort behov for oppmerksomhet rundt bekjempelse av menneskerettighetsbrudd i arbeidsforhold.

Like konkurransevilkår er en viktig forutsetning for velfungerende markeder. Det er derfor helt grunnleggende at leverandørene til det offentlige følger de samme spillereglene, også når det gjelder menneskerettigheter. Leverandører som presser produksjonsprisene gjennom brudd på grunnleggende menneskerettigheter i arbeidsforhold, bør ikke vinne frem i konkurransen om offentlige kontrakter. Det vil gå på bekostning av seriøse leverandører som følger gjeldende lover og regler. Det er derfor innført et nytt lovkrav i anskaffelsesloven som skal fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter i offentlige anskaffelser. Loven slår fast at oppdragsgiverne skal ha egnede rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter ved offentlige anskaffelser der det er en risiko for brudd på slike rettigheter. Lovbestemmelsen ivaretar Norges internasjonale forpliktelser på området, og bygger på FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP). Bestemmelsen gir tydelig uttrykk for viktigheten av å arbeide med sosialt ansvar.

Det offentlige er en stor innkjøper, også av varer med risiko for brudd på grunnleggende menneskerettigheter. Dette gjelder for eksempel ved kjøp av IT-utstyr og mobiltelefoner, arbeidsklær og naturstein. Det offentliges innkjøpspraksis kan derfor være et egnet virkemiddel for å øke

etterspørselen etter løsninger som ivaretar krav til sosialt ansvar. Offentlige anskaffelser kan bidra til at løsninger som ivaretar sosialt ansvar får et større volum og en sterkere markedsposisjon. I dette kapitlet vil vi se nærmere på hva sosialt ansvar er, og hvordan oppdragsgiverne kan ivareta sosialt ansvar i sine anskaffelser. Å stille de riktige kravene, i de riktige anskaffelsene, er nøkkelen for å ivareta grunnleggende menneskerettigheter på en hensiktsmessig måte. For å kunne gjøre dette, trengs det god kompetanse hos oppdragsgiverne. Regjeringen vil bidra til å øke kunnskapsnivået gjennom ulike veilednings- og spredningsaktiviteter.

12.2 Hva er sosialt ansvar?

Anstendige arbeidsforhold anses som en nøkkelkomponent for å utrydde fattigdom. Dette gjenspeiles i FNs bærekraftsmål nummer 8 om å fremme anstendig arbeid og økonomisk vekst. Bærekraftsmålene er forutsatt oppfylt innen 2030.

FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter viser blant annet til ILOs kjernekonvensjoner om grunnleggende rettigheter og prinsipper i arbeidslivet. Kjernekonvensjonene består av åtte menneskerettighetskonvensjoner som setter minimumsstandarder for arbeidslivet. Konvensjonene omfatter retten til organisasjonsfrihet, forbud mot barnarbeid og tvangsarbeid, samt forbud mot diskriminering på bakgrunn av kjønn. Disse rettighetene anses som en sentral del av begrepet «*grunnleggende menneskerettigheter*» i arbeidsforhold. Ivaretagelse av disse rettighetene betegnes ofte som kjernen i begrepet sosialt ansvar i offentlige anskaffelser.

12.3 Virkninger av å ta sosialt ansvar i offentlige anskaffelser

Lovbestemmelsen om sosialt ansvar er forholdvis ny, og vi vet derfor foreløpig lite om effekter og kostnader av kravet til å fremme grunnleggende menneskerettigheter i offentlige anskaffelser. De

¹ Se rapportene ILO og Walk Free Foundation. (2017). *Global estimates of modern slavery: Forced labour and forced marriage*, og ILO. (2017). *Global estimates of child labour: Results and trends, 2012 – 2016*.

offentlige oppdragsgiverne er fortsatt i en tidlig fase med å etablere og følge opp egnede rutiner for sosialt ansvar.

Initiativ for etisk handel (IEH) har siden 2009 samlet inn tallmateriale om bruk av etiske krav i offentlige anskaffelser. IEHs seneste undersøkelse om bruken av etiske krav i det som betegnes som «høyrisikoanskaffelser», ble publisert i 2017 og er fra før den nye lovbestemmelsen trådte i kraft.² Undersøkelsen ble gjennomført i samarbeid med Difi og viser at det stilles krav til menneskerettigheter i om lag halvparten av et utvalg høyrisikoanskaffelser, herunder IT-utstyr, klær og fottøy, lekeplass- og idrettsutstyr, møbler og inventar, og naturstein. Undersøkelsen viser at det har skjedd en tydelig positiv utvikling på feltet fra undersøkelsene startet i 2009 til den siste undersøkelsen i 2016.³ Selv om den overordnede utviklingen peker i en positiv retning, viser undersøkelsen at det fortsatt er rom for forbedring, og at det er behov for videre arbeid for å bidra til hensiktsmessig bruk av etiske krav i offentlige anskaffelser.

Undersøkelsen indikerer et særlig forbedringspotensial i kategorien «naturstein». Naturstein inngår som en delkomponent i mange bygge- og anleggsprosjekter. Arbeid med utvinning av naturstein befinner seg i høyrisikogruppen for brudd på grunnleggende menneskerettigheter. Det er derfor viktig at oppdragsgiverne er bevisse på å stille gode etiske krav, også i anskaffelser hvor høyrisikoprodukter kun utgjør en del av en større anskaffelse.

En nyere undersøkelse fra Oslo Economics viser at 77 prosent av respondentene oppgir at hensyn til menneskerettigheter er svært/ganske viktig og begrepet «ILO» (kjernekonvensjonene til Den internasjonale arbeidsorganisasjonen) ble stilt som kontraktskrav i 29 av de 86 undersøkte kontraktsvilkårene publisert på Doffin i 2017.⁴

² Se Initiativ for etisk handel og Difi. (2017). *Arbeidstakere- og menneskerettigheter i offentlige innkjøp – en undersøkelse om bruken av etiske krav i høyrisikoanskaffelser 2009 – 2016*. Undersøkelsen viderefører nivåene for etiske krav som ble definert i en tidligere undersøkelse om menneskerettigheter og offentlige anskaffelser. IEH definerer fire nivåer av etiske krav, fra nivå 1 som innebærer at oppdragsgiver stiller ingen etiske krav, til nivå 4 som innebærer at oppdragsgiver stiller krav til etterlevelse av ILOs kjernekonvensjoner, samt ett eller flere tilleggskrav.

³ Undersøkelsen fra IEH og Difi viser at antallet høyrisikoanskaffelser hvor det stilles krav om overholdelse av ILOs kjernekonvensjoner eller strengere, har økt fra 26 prosent i 2009 til 51 prosent i 2016, se tabell 2, s. 10 i undersøkelsen.

⁴ Se Oslo Economics og Inventura. Utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet. (2018). *Virkninger av nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser*, s. 29.

Etiske krav kan bidra til å styrke ivaretagelsen av grunnleggende menneskerettigheter.⁵ Den direkte effekten av slike krav kan likevel variere. Oslo Economics legger i sin utredning fra 2018 til grunn at krav til menneskerettigheter og produktionsforhold må føre til at leverandørene omorganiserer produksjonen og/eller at produsenter som følger menneskerettighetene får kontrakter på bekostning av konkurrenter som ikke følger menneskerettighetene.⁶ Ifølge utredningen fra Oslo Economics er det usikkert om norske anskaffelser kan ha slike virkninger i internasjonale markeder hvor Norge er en liten aktør.

Krav til sosialt ansvar kan likevel ha en indirekte effekt ved at rettighetene får en sterkere stilling i produksjonslandet. Slike krav kan for eksempel bidra til å synliggjøre rettighetene både hos leverandørene og i leverandørkjeden. Videre kan krav til ivaretagelse av grunnleggende menneskerettigheter gi seriøse aktører med respekt for slike rettigheter en styrket posisjon, noe som generelt kan gjøre disse produsentene mer attraktive i markedet. Disse effektene er vanskelig å måle, men det kan ikke utelukkes at de foreligger.

Når det gjelder kostnader, er det å liste ILOs kjernekonvensjoner blant kontraktskravene lite kostnadskrevenne i seg selv. Undersøkelsen til Oslo Economics viser også at en del oppdragsgivere opplever at det er mer tidkrevende å stille kontraktskrav til sosialt ansvar, men at kostnadsøkningen i de fleste tilfeller er liten.⁷ Det som derimot kan føre til økte kostnader, er kravet til kontroll som kontraktskravene kan medføre.

12.4 Ivaretagelse av sosialt ansvar innenfor en helhetlig anskaffelsespolitikk

12.4.1 Egnede rutiner

Sosialt ansvar er et av flere samfunnshensyn som skal ivaretas når det offentlige foretar innkjøp. Det er viktig at ivaretagelsen av grunnleggende menneskerettigheter gjøres på en måte som overholder de grunnleggende anskaffelsesrettslige prin-

⁵ Se for eksempel rapporten Electronics Watch. (2016). *Public Procurement and Human Rights Due Diligence to Achieve Respect for Labour Rights Standards in Electronics Factories: A Case Study of the Swedish County Councils and the Dell Computer Corporation*.

⁶ Oslo Economics og Inventura. Utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet. (2018). *Virkninger av nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser*, s. 58.

⁷ Oslo Economics og Inventura. Utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet. (2018). *Virkninger av nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser*, s. 58.

Boks 12.1 Revisjon kan gi bedre arbeidsforhold

Det nye nasjonalmuseet vil få smågatestein, kantstein, heller og spesialstein levert fra Kina. Statsbygg besluttet, i samarbeid med den norske leverandøren og norske konsultantselskaper, å gjennomføre undersøkelser ved tre steinbudd og av tre produsenter av naturstein til det nye museet. De samlede konsulentkostnadene forbundet med revisjonene var i størrelsesorden 200 000 til 250 000 kroner. Revisjonene førte til at Statsbygg avdekket flere kritikkverdige forhold på produksjonsstedene. Ett steinbrudd og én steinprodusent ble utelukket på bakgrunn av revisjonen, mens andre fikk anledning til å rette avvik slik at de kunne levere ytelsen i tråd med kontraktskravene. På denne måten førte krav til sosialt ansvar til leverandørutvikling og bidro til tryggere arbeidsforhold.

sippene og andre krav som følger av anskaffelsesregelverket. Av de grunnleggende prinsippene er det særlig forholdsmessighetsprinsippet som er av betydning for krav til sosialt ansvar.

Hva som er egnede rutiner vil variere fra oppdragsgiver til oppdragsgiver. Det er naturlig at store oppdragsgivere gjør mer for å ivareta sosialt ansvar enn små oppdragsgivere. Hvordan oppdragsgiver skal ivareta hensyn til menneskerettigheter i de konkrete anskaffelsene, vil også variere. Kravene vil blant annet være avhengig av hva oppdragsgiver skal anskaffe, kontraktens størrelse og varighet og hvilke potensielle menneskerettighetsbrudd det er snakk om. Det betyr at det kan være forholdsmessig med mer detaljerte krav, og mer omfattende dokumentasjonsforpliktelser, i større anskaffelser hvor oppdragsgiver er kjent med at risikoen for overtredelser er høy. Nivået på oppfølgingsrutinene må på samme måte gjenspeile risikoen for brudd på kravene.

Videre må oppdragsgiverne være innstilt på å gjennomføre oppfølgingen som forutsettes i kontrakten. Uten en tilstrekkelig oppfølging, risikerer oppdragsgiverne at kravene blir virkningsløse og at de ikke får en reell påvirkning på leverandørenes handlemåte. I så fall kan bruk av sosiale krav føre til at det i realiteten blir ulike konkurransevilkår. Leverandører uten god styring på leverandørkjeden, og som ikke forholder seg til kontraktskravene, kan da vinne frem, mens leverandører

som etterlever kravene kan prises ut. Dette perspektivet kan sammenlignes med hensynet til oppfølging og kontroll av kontraktskrav om bekjempelse av arbeidslivskriminalitet i kapittel 10. Også når det kommer til sosialt ansvar, må nivået av oppfølging og kontroll ta utgangspunkt i en skjønnsmessig vurdering som oppdragsgiverne må vurdere fra sak til sak, basert på risikovurderinger.

Det er viktig å påpeke at ingen oppdragsgivere har mulighet til å skaffe full oversikt over alle ledd i produksjonskjeden til samtlige komponenter som inngår i produktet som skal anskaffes. Med andre ord, ingen oppdragsgiver kan garantere seg mot ulovligheter i produksjonen. Dette er heller ikke formålet med den nye lovbestemmelsen. Samtlige oppdragsgivere kan imidlertid treffe tiltak som bidrar til å redusere risikoen for menneskerettsbrudd.

Det er også viktig at rutinene for ivaretagelse av sosialt ansvar er praktisk håndterbare for den offentlige virksomheten som skal gjennomføre anskaffelsen. Det betyr for eksempel at mindre oppdragsgivere ikke kan forventes å gjennomføre den samme typen kontraktsoppfølging som større oppdragsgivere. Dette bør i så fall reflekteres i oppdragsgivernes rutiner og i måten oppdragsgiverne formulerer kontraktsvilkårene.

Dersom oppdragsgiverne legger ambisjonsnivået for høyt, kan dette bli fordyrende og administrativt krevende både for oppdragsgiverne og leverandørene. Denne situasjonen kan oppstå der oppdragsgiverne stiller strenge dokumentasjonskrav uten å ha kompetanse til å følge disse opp. I så fall kan dette føre til produksjon av dokumentasjon for dokumentasjonens skyld, uten at dette fremmer ivaretagelsen av sosialt ansvar. Dette er en fallgrube oppdragsgiverne må være oppmerksomme på.

Samarbeid mellom oppdragsgivere, for eksempel gjennom innkjøpsfelleskap, kan være en hensiktsmessig måte å etablere og gjennomføre rutiner om ivaretagelse av sosialt ansvar. Et innkjøpsfelleskap kan ha bedre forutsetninger for å bygge opp spisskompetanse på hvordan man kan stille hensiktsmessige etiske krav i anskaffelsesprosessen og hvordan disse best kan følges opp i praksis. Dette kan også bidra til at det stilles proporsjonale krav samtidig som transaksjonskostnadene reduseres både for oppdragsgiverne og leverandørene. Samordning av offentlige innkjøp er nærmere behandlet i kapittel 15.

Regjeringen er positiv til at oppdragsgiverne går sammen om å oppfylle forpliktelsene til kontraktsoppfølging. Samtidig er det, fra myndighete-

Boks 12.2 Utvikling av gode rutiner

Innkjøpssamarbeidet Nedre Romerike Innkjøpssamarbeid (NRI) har utarbeidet rutiner som inkluderer en årlig risikovurdering av kommende anskaffelser. Vurderingen tar for seg hvilke anskaffelser som skal prioriteres med tanke på sosialt ansvar. NRI velger ut minst én anskaffelse som prioriteres hvert år, og prioriteringen skjer på bakgrunn av følgende momenter:

- Risiko for brudd
- Anskaffelsens verdi i kroner
- Antall kommuner som deltar i avtalen

I den prioriterte anskaffelsen bruker NRI markedsdialog for å undersøke om leverandørmarkedet er modent for bruk av etiske krav, og om det skal benyttes kontraktsbestemmelser med sanksjonsmuligheter. Disse kontraktsvilkårene er tema på oppfølgingsmøter med leverandørene. I de prioriterte avtalene velges det ut ett til fem produkter på avtalen som følges spesielt opp. Rutinen har tydelige krav til ansvar og involvering.

NRIs rutine legger opp til aktiv bruk av Difis maler og verktøy. Dette gjør det mulig å utføre arbeidet med lovens § 5 uten at dette blir uforholdsmessig arbeidskrevende.

nes side, lagt opp til at oppdragsgiverne selv skal kunne oppfylle forpliktelsene knyttet til samfunnsansvar uten å måtte leie inn konsulenter eller annen ekstern bistand. Det er viktig at oppdragsgiverne finner et nivå på kontraktsoppfølgingen som lar seg praktisere over lengre tid og som ikke uforholdsmessig fordyrer anskaffelsesprosessen.

Initiativ for etisk handel (IEH) har i sitt innspill til meldingen pekt på behovet for koordinert innsats og samarbeid. Norge har, sammenlignet med andre europeiske land, kommet langt når det gjelder både å utvikle verktøy og samordning blant oppdragsgiverne på dette feltet. Det er viktig at norske innkjøpere deler kompetanse og erfaringer, og på den måten reduserer sjansen for at den samme jobben gjøres flere ganger. Dette kan bestå av koordinering av prioriterte anskaffelser, felles kontraktsoppfølging og deling av metoder og informasjon. Difi er til stede i flere innkjøps-

Boks 12.3 Eksempel på samarbeid om sosialt ansvar

Oslo kommune har, sammen med 178 andre oppdragsgivere, en rammeavtale med tre til fem leverandører for oppfølging av både krav til sosialt ansvar og miljøkrav.¹ Avtalen gir mulighet til å kjøpe bistand til å bygge opp systemer og rutiner for risikovurderinger og helhetlig oppfølging av leverandørene. Rammeavtalen gir også mulighet til å dele erfaringer og revisjonsrapporter mellom avtalepartene via en egen nettbasert portal. Dette legger grunnlag for både kunnskapsdeling og kompetanseheving, og kan også bidra til en mer effektiv kontraktsoppfølging. Erfaringene med denne rammeavtalen kan gi mer kunnskap om hvordan oppdragsgiverne best kan stille og følge opp denne typen krav.

¹ Oslo kommune hadde tidligere en rammeavtale for kontraktsoppfølging av etiske krav for perioden for 2013 til 2017, og om lag 70 offentlige oppdragsgivere var tilknyttet denne. Denne rammeavtalen gjaldt anskaffelse av konsulentbistand for oppfølging av etiske krav.

nettverk hvor dette vil være et tema, og IEH arbeider med utviklingen av en samarbeidsmodell for ivaretagelse av etiske krav.

Boks 12.4 IEHs forprosjekt «Samarbeid og koordinering – etiske krav i offentlige anskaffelser»

IEH arbeider med et prosjekt som har som formål å etablere et koordinert samarbeid mellom oppdragsgivere. Prosjektet bygger på at oppdragsgivere arbeider i team om ivaretagelse av etiske krav innenfor visse nærmere bestemte kategoriområder. Teamene skal gjennomføre risikoanalyser av antatt utsatte produkter innenfor sin kategori, og på bakgrunn av dette utarbeide og gjennomføre tiltak for kontraktsoppfølging. IEH forutsetter at teamene skal bruke standardiserte prosesser, maler og verktøy, og at de vil støtte seg på IEHs kompetanse og ressurser.

12.4.2 Veiledning

Det å stille gode krav til sosialt ansvar, vite hvordan de skal følges opp osv., krever en kompetanse som de færreste oppdragsgivere besitter. Med et desentralisert innkjøpssystem er sentralisert veiledning, som fra Difi, avgjørende for å håndtere denne kompetanseutfordringen.⁸ Regjeringen vil derfor styrke veiledningen og løfte frem sosialt ansvar i veiledning om anskaffelser hvor det er høy risiko for brudd på grunnleggende menneskerettigheter. Tiltak for økt kompetanse, bedre styring, organisering og samordning kan også bedre mulighetene oppdragsgiverne har for å stille etiske krav.

Oppdragsgiverne har allerede i dag tilgjengelig verktøy som skal gjøre det enklere å ta hensyn til sosialt ansvar i anskaffelser. Difi har for eksempel utarbeidet veiledning, maler og verktøy for dette formålet. Dette inkluderer blant annet en høyrisikoliste og et risikostyringsverktøy, som gir veiledning om risikoprodukter og hvordan oppdragsgiverne bør forholde seg til en slik eventuell risiko.

I tillegg har Difi og IEH utarbeidet en felles mal for etiske krav i kontraktvilkårene. Disse kravene refererer til ILOs kjernekonvensjoner og andre grunnleggende arbeidstakerrettigheter. Bruk av denne malen sikrer harmonisering av etiske krav overfor leverandørene, og gjør det dessuten enklere for oppdragsgiverne å samarbeide om oppfølgingen. Difi har i tillegg maler for egenrapportering som kan benyttes i oppfølgingen, og risikostyringsverktøyet har funksjonaliteter som kan benyttes i oppfølgingsfasen.

Difi har et godt utgangspunkt for å bidra ytterligere med veiledning om praktisk gjennomføring av krav til sosialt ansvar. Viktige prioriteringer er høyrisikolisten, risikoveiledning og tilgang på gode eksempler. Det er særlig viktig å integrere ivaretagelse av sosialt ansvar i eksisterende veiledninger om anskaffelsesfaglige tema hvor vi vet

det er utfordringer knyttet til brudd på grunnleggende menneskerettigheter. Dette inkluderer for eksempel veiledningen om bygge- og anleggsanskaffelser og veiledningen og kriteriesettene om miljøvennelige anskaffelser. Difi skal også bidra til bevisstgjøring om sosialt ansvar i nettverk hvor dette kan være relevant, for eksempel i nettverk for innkjøpere i bygge- og anleggsbransjen. Difi vil gjennom dette arbeidet også bidra til deling av metoder og informasjon mellom oppdragsgiverne.

12.5 Regjeringens tiltak

Lovkravet i anskaffelsesloven stiller krav til offentlige oppdragsgivere om at sosialt ansvar skal prioriteres og at ivaretagelse av grunnleggende menneskerettigheter er et samfunnshensyn som skal vektlegges i offentlige anskaffelser.

Det er økt oppmerksomhet rundt samarbeid om disse spørsmålene i det norske anskaffelsesmiljøet i dag. Dette er en positiv tendens. Det er likevel et stort potensial for både videre profesjonalisering og effektivisering. Det er fortsatt flere utfordringer knyttet til det å stille hensiktsmessige krav til sosialt ansvar. Regjeringen har merket seg at det i enkelte tilfeller stilles krav som er lite tilfredsstillende, og at det på enkelte områder stilles krav i for få kontrakter.⁹ Dette viser at det fortsatt er behov for bevisstgjøring om problemstillingen blant norske oppdragsgivere. Samtidig er det behov for mer kompetanse om hvordan det kan stilles hensiktsmessige krav.

Regjeringen vil:

- Integrere ivaretagelsen av sosialt ansvar i veiledning om anskaffelser hvor det er høy risiko for brudd på grunnleggende menneskerettigheter.
- Bidra til bevisstgjøring om sosialt ansvar i relevante nettverk for innkjøpere.

⁸ Oslo Economics og Inventura. Utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet. (2018). *Virkninger av nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser*, s. 63.

⁹ Se Initiativ for etisk handel og Difi. (2017). *Arbeidstakere- og menneskerettigheter i offentlige innkjøp – en undersøkelse om bruken av etiske krav i høyrisikoanskaffelser 2009 – 2016*. Nærmere omtalt i punkt 12.3.

Del III
Tiltak for økt styring, profesjonalisering
og effektivisering

13 Behovet for et kompetanseløft

13.1 Innledning

Økt kompetanse er en viktig del av arbeidet med profesjonalisering av offentlige anskaffelser. Det handler om å forbedre oppdragsgiverne slik at de er i stand til å utføre innkjøp best mulig. For å få til dette, kreves det at ledere og innkjøpere har den rette kompetansen.

Oppdragsgiverne må gjøre en rekke vurderinger og valg for å gjennomføre gode og effektive anskaffelser. Eksempler på slike valg er hvilken prosedyre som skal velges, når og på hvilken måte en skal ha dialog med markedet, om kontrakter skal deles opp eller ikke osv. Valgene handler ikke kun om det anskaffelsesrettslige. Vurderinger og valg som innkjøperne gjør har også betydning for om virksomhetens behov blir best mulig dekket, og kan ha konsekvenser for de markedene virksomheten kjøper av.

Et kompetanseløft blant ledere og offentlige innkjøpere kan gi betydelige besparelser i form av mer effektive innkjøp og dermed bidra til bedre bruk av offentlige midler. Et kompetanseløft vil også bidra til bedre etterlevelse av de ulike samfunnshensynene i regelverket, og gjøre virksomhetene bedre i stand til å bruke anskaffelser som en drivkraft for omstilling og nytenkning. Samtidig kan et kompetanseløft bidra til statusheving, slik at innkjøperne får en tydeligere rolle som viktige verdiskapere.

I andre deler av meldingen beskrives behovet for kompetanse innenfor spesifikke områder, som for eksempel innovasjon og klima og miljø. Tiltakene i disse kapitlene må ses i sammenheng med det generelle arbeidet med kompetanseheving som omtales i dette kapitlet. For å dekke de ulike spesifikke behovene, er det først og fremst viktig at oppdragsgiverne har en solid og helhetlig anskaffelsesfaglig kompetanse i bunn. I dette kapitlet gis en nærmere omtale av behovet for kompetanse generelt hos innkjøperne og deres ledere. Det gis en beskrivelse av ulike kompetansebehov knyttet til ulike roller. Regjeringen vil bidra til å heve det generelle kompetansenivået, gjennom blant annet veiledning, videreutvikle en

sertifiseringsordning og utvikle et bedre kompetansetilbud til ledere.

13.2 Gode innkjøp forutsetter god kompetanse

Ifølge modenhetsundersøkelsen fra 2018, oppgir halvparten av oppdragsgiverne at de har god kompetanse på anskaffelsesområdet. Samtidig oppgir nesten halvparten av oppdragsgiverne at de ikke har tid eller kapasitet til å videreutvikle egen innkjøpskompetanse.¹ Innkjøpsmiljøene rapporterer også om utfordringer med å rekruttere og beholde gode innkjøpere. Dette forklares gjerne med at for få innkjøpere har tilstrekkelig kompetanse, og at innkjøpsfunksjonen har lav status.

I Riksrevisjonens undersøkelse av konsulentbruk i staten pekes det på at statlige virksomheter har et potensial til å bedre prosessen med kjøp og bruk av konsulent tjenester.² I tillegg viser en rapport, utarbeidet for KS i 2014, til at seks av ti innkjøpssjefer i det offentlige mener at mangel på kunnskap koster staten tapte skatte kroner.³

Kompetanse er nødvendig for å utnytte potensialet som ligger i offentlige anskaffelser. Denne stortingsmeldingen peker på behovet for å effektivisere anskaffelser. Økt kompetanse og profesjonalisering er en viktig del av dette. Oppmerksomheten rundt profesjonalisering av offentlige anskaffelser har økt i de siste årene, og vi ser at flere land har gjennomført, eller startet på, enkelttiltak eller reformer for å få til et kompetanseløft hos innkjøperne. Begrepet innkjøper kan brukes både om en virksomhet/oppdragsgiver og om en person som gjennomfører anskaffelser. I det følgende er bruken av ordet knyttet til det sistnevnte.

¹ Rambøll og Difi. (2018). *Modenhet i anskaffelser. Hovedundersøkelse.*

² Riksrevisjonen. (Dokument 3:6, 2016–2017). *Riksrevisjonens undersøkelse av konsulentbruk i staten.*

³ Difi. (2014). *Anskaffelsesakademi. Forskningsbasert utdanning innen offentlige anskaffelser. En behovsanalyse.*

I Sverige trekkes behovet for god innkjøpskompetanse frem som en forutsetning for å kunne gjøre gode offentlige innkjøp. «Upphandlingsstrategien» fra 2016 peker på spekteret av kompetanse som innkjøperne må ha for å tilfredsstille alle krav som stilles til gode og effektive innkjøp.⁴

Storbritannia og New Zealand har også gjennomført reformprogrammer. Et viktig element i programmene har vært å øke kompetansen hos innkjøperne. Dette er blant annet gjort ved at sentrale myndigheter i større grad har lagt opp til systematisk kompetansebygging i offentlige virksomheter. Sentrale myndigheter har tatt initiativ til kompetanseheving ved å kartlegge kompetansen i virksomhetene, og videre koble dette til kurs- og sertifiseringstilbud.

Anskaffelsesprosessens primære funksjon er å anskaffe varer og tjenester som er nødvendige for å dekke virksomhetens behov og mål, i tide, og på en økonomisk og effektivt måte. I tillegg skal innkjøperne ivareta klima- og miljøhensyn, lønns- og arbeidsvilkår og andre viktige samfunnshensyn. For å få til dette, kreves det at ledere og innkjøpere har god kompetanse på ulike felt. De skal kunne regelverket, og bruke handlingsrommet i regelverket på en god måte.

Oppdragsgiverne trenger også god kompetanse for å utforme og gjennomføre anskaffelsen på en måte som skaper best mulig konkurranse i det konkrete markedet for anskaffelsen, jf. kapittel 5. Eksempelvis nevnes utfordringer med oppdragsgivere som stiller strengere krav enn nødvendig, ikke har dialog med markedet eller lar være å dele opp kontrakter når det er hensiktsmessig. Økt kompetanse hos ledere og innkjøpere, bidrar til at flere oppdragsgivere gjør bedre valg og gjennomfører bedre anskaffelsesprosesser.

Økt satsing på profesjonalisering og effektivisering av anskaffelsesprosessene er høyt etterspurt fra leverandørsiden, også for å sette oppdragsgiverne i stand til å gjennomføre mer innovasjonsvennlige anskaffelser, jf. kapittel 7. Det kreves også bedre kompetanse hos oppdragsgiverne for å kunne effektivisere anskaffelsene gjennom blant annet økt digitalisering og mer bruk av statistikk og styringsinformasjon, se kapittel 16 og 17.

13.3 Ulike kompetansebehov hos ulike aktører i virksomheten

OECDs rapport om anskaffelsessystemet i Norge konkluderer med at offentlige anskaffelser ikke anerkjennes som en profesjon, og at det mangler en overgripende strategi for å bygge og utvikle kapasitet og kompetanse på tvers av offentlig forvaltning.⁵ Det pekes videre på at det ikke finnes omforente krav til kvalifikasjoner, evaluering av ferdigheter og opplæring av de ulike aktørene som er involvert i offentlige anskaffelser.

Det finnes i dag ingen oversikt over hvor mange som arbeider med innkjøp i offentlig sektor og hvilken utdanning disse har. Av erfaring kan vi si at utdanningsnivået spenner fra ingen formell utdanning, til mastergrad i ulike fagkretser og at utdanningsnivået er høyest innen de juridiske stillingene.

I mange virksomheter har innkjøperne ansvaret for mange og varierte innkjøp, innenfor mange ulike fagområder. Sjeldent besittes kompetansen på de ulike områdene, av en og samme person. Det er stor bredde i de anskaffelsene som gjøres, fra innkjøp av enkle varer som penn og papir, til avansert teknisk utstyr, bygging av vei og annen infrastruktur, medisiner og medisinsk utstyr og IKT-systemer og programvare. Det er derfor også stor bredde i hva slags kompetanse som behøves, både av ledere og innkjøpere, i de ulike innkjøpene. Enkelte anskaffelser er lite kompliserte, og krever for eksempel kun grunnleggende kompetanse om regelverket. Mer komplekse anskaffelser kan innebære at det må gjøres flere vurderinger og valg, for eksempel knyttet til hvordan anskaffelsen skal innrettes for å stimulere markedet best mulig (eksempelvis gjennom å tilrettelegge for innovasjon) og vurdering av hvordan miljø og andre samfunnshensyn skal ivaretas.

For at offentlige anskaffelser skal bidra til at virksomhetene når sine ulike overordnede mål, må toppledere og innkjøpsledere ha nødvendig kompetanse om ledelse av anskaffelsesfunksjonen. I tillegg må det stilles særskilte kompetansekrav til de ulike aktørene som skal være involverte i tverrfaglige gjennomføringer av anskaffelsene. Tabell 13.1 viser eksempler på roller i anskaffelsesfunksjonen, deres hovedansvar og kompetansebehov.

På ledelsesnivå er det behov for kompetanse som gjør at de kan bruke innkjøp som et virkemiddel for å nå virksomhetens overordnede mål.

⁴ Finansdepartementet. (2016). *Nationella upphandlingsstrategin*.

⁵ MAPS. (2018). *Assesment of Norway's public procurement system*, s. 27 og 37.

Tabell 13.1 Eksempel på roller, ansvar og kompetansebehov

Rolle	Ansvar	Kompetansebehov (eksempler)
Virksomhetsleder	Bruke innkjøp som virkemiddel for å nå virksomhetens overordnede mål	Bruk av relevant styringsinformasjon Hva virksomheten bør utføre selv og hva som bør konkurranseutsettes
Budsjetteier	Godkjenne budsjettrammer og mandat Organisere anskaffelsen Kontraktsoppfølging Ivareta risikostyring Ansvarlig for uttak av effekter	Kobling av overordnede mål med kommende anskaffelsesbehov Sette sammen hensiktsmessige team med kompetanse fra ulike fagretninger Effektberegning og gevinstrealisering
Innkjøpsleder	Lede og samordne innkjøpsfunksjonen Utvikle og oppdatere virksomhetens anskaffelsesstrategi, verktøy og maler	Bruk av digitale verktøy Effektiv organisering av anskaffelsesprosessen Innovasjon, miljø og andre samfunns-hensyn Utarbeide relevant styringsinformasjon
Innkjøper	Lede anskaffelsesprosessen og være kommersielt og anskaffelsesfaglig ansvarlig Dokumentere anskaffelsen	Økonomi Anskaffelsesregelverket Prosess- og prosjektledelse Bruk av digitale verktøy Innovasjon, miljø og andre samfunns-hensyn Kontraktsrett og forhandlinger
Fagansvarlig	Avklare brukernes og ulike fagmiljøers behov Ansvarlig for spesifisering av leveransen Forberede mottak og akseptere leveranse	Kompetanse innen sitt fagområde Brukerdialog Markedsdialog og markedsforståelse Behovsforståelse
Kontraktsforvalter	Implementere kontrakt Ha løpende kontakt med brukere, innkjøpskoordinator og leverandører i kontraktperioden Sørge for at kontrakten blir oppfylt og legge til rette for uttak av effekter Ivareta dokumentasjon etter kontrakts-tildeling	Kontraktsoppfølging Kontraktsrett Prosess- og prosjektledelse Effektberegning og gevinstrealisering

Kilde: Difi

Dette innebærer blant annet å forstå, og ta i bruk, relevant styringsinformasjon, forstå effekter og gevinster av valgene man gjør, kunne vurdere og beslutte hva virksomheten skal kjøpe eller gjøre selv, og beslutte hvordan innkjøpsfunksjonen skal organiseres. Ledere har også behov for kompetanse knyttet til digitalisering av anskaffelsesprosessen, og hvordan informasjon fra digitale verktøy kan brukes for å oppnå bedre styring.

For andre aktører i virksomheten blir kompetansebehovet mer detaljert og spesifikt knyttet til oppgavene som skal gjennomføres i anskaffelsesprosessens tre faser: planleggingsfasen, konkur-

ransegjennomføringsfasen og kontraktsoppfølgingsfasen, jf. kapittel 4. For å sikre at nødvendig kompetanse er involvert og at anskaffelsene er forankret i virksomhetens behov, må flere grupper av aktører delta. Disse aktørene fyller ulike roller i anskaffelsesprosessen, slik som leder, innkjøper, fagansvarlig og kontraktsforvalter. Disse rollene har ett sett med gitte oppgaver i planleggingen, gjennomføringen og oppfølgingen av anskaffelsene, og kompetansebehovet for de enkelte rollene vil variere i henhold til disse.

Mange virksomheter har ikke ressurser til å opprette egne stillinger som knytter seg til alle

Boks 13.1 IKT-anskaffelser

Et kjennetegn ved IKT-anskaffelser er at det gjerne er IKT-miljøene i virksomheten som er ansvarlige for anskaffelsen, enten alene eller i samarbeid med et innkjøpsmiljø. Fordi IKT-anskaffelsene ofte gjøres i IKT-avdelingene, kan det, særlig i mindre virksomheter, gå lang tid mellom hver anskaffelse for den enkelte. Det er derfor rimelig å tro at man i enda større grad enn for andre anskaffelser, opplever at frykt for å gjøre feil fører til at man stiller strengere krav enn nødvendig, og at man gjerne baserer seg på krav og dokumenter fra tidligere anskaffelser.

En mulig effekt av manglende kapasitet og kompetanse på IKT-anskaffelser, er at viktige områder som sikkerhet og personvern ikke blir tilstrekkelig ivaretatt. Datatilsynet gjennomførte i 2013 til 2015 tilsyn i 40 kommuner og fylkeskommuner. Tilsynene viste at bare halvparten av kommunene hadde lovpålagte systemer for internkontroll og informasjonssikkerhet. Dette er en utfordring som må tas på alvor, siden stadig mer av de kommunale tjenestene blir digitale.

Difi tok i 2018 initiativ til *Forum for oppdragsgivere IKT*, en møteplass rettet mot de som gjennomfører praktiske IKT-anskaffelser i offentlig sektor, uavhengig av fagbakgrunn. Målet med forumet er å gi faglig påfyll, dele erfaringer og eksempler på beste praksis, samt kunne gi innspill til politikktutforming.

disse rollene. I mange virksomheter er det derfor slik at den som gjennomfører en konkret anskaffelse, også skal fylle flere eller alle rollene. Det er også mange innkjøpere som ikke har innkjøp som sin hovedoppgave, men som gjennomfører anskaffelser som én av flere oppgaver. Ofte henger dette sammen med størrelsen på virksomheten.

Hvorvidt en person har anskaffelser som sin hovedoppgave eller som én oppgave blant mange, har betydning for hva slags kompetanse personen innehar. De som gjennomfører anskaffelser på heltid vil som oftest ha gjennomført kurs eller utdanning som gir økt anskaffelseskompetanse, i tillegg til at de har opparbeidet seg kunnskap gjennom erfaring og praksis. De som av og til gjennomfører innkjøp vil i mindre grad ha gjennomført kurs og utdanning og har ikke tilsvarende mulighet til å opparbeide seg erfaring.

Behovene for kompetanseheving er derfor veldig forskjellig.

I kapittel 15 pekes det på hvordan mer effektive innkjøp kan oppnås ved at flere oppdragsgivere samarbeider og i større grad samordner sine anskaffelser. Økt grad av samordning mellom flere oppdragsgivere, kan gi færre, men større kompetansetilgjanger. Det er også behov for at innkjøpskompetansen i større grad samles internt i de enkelte virksomhetene for å profesjonalisere innkjøpsfunksjonen, se kapittel 14.

13.4 Status og utfordringer for kompetanse om offentlige anskaffelser

13.4.1 Mangelfull kompetanse knyttet til ulike deler av anskaffelsesprosessen

Modenhetsundersøkelsen fra 2018 viser at over halvparten av oppdragsgiverne oppgir at de har god kompetanse på anskaffelsesområdet.⁶ Men kompetansen knytter seg først og fremst til konkurranse gjennomføringen. Oppdragsgiverne oppgir lavere kompetanse på behovsplanlegging, kategoristyring, kommersiell forståelse og bransjekompetanse.⁷

Følgen av at for få oppdragsgivere har tilgang til tilstrekkelig innkjøpsfaglig kompetanse, kompetanse på analyse og behovsplanlegging, samt kontrakts- og leverandøroppfølging, er at det fortsatt er selve konkurranse gjennomføringen som vies mest oppmerksomhet, selv om undersøkelser viser at god planlegging og oppfølging gir størst effekt på gevinstrealisering, jf. kapittel 2.

Manglende kompetanse om kontraktsoppfølgingen er en av de viktigste grunnene til at den forventede effekten av offentlige anskaffelser ikke blir realisert. Dette underbygges av Riksrevisjonens undersøkelse av konsulentbruk i staten.⁸ Denne viser at statlige virksomheter fortsatt i liten grad evaluerer kontrakter for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultat. Også modenhetsundersøkelsen fra 2017 viser at få oppdragsgivere følger opp leverandørene og legger til rette for og driver aktiv kontraktsoppfølging. Ifølge undersøkelsen vil fravær av systematisk leverandøroppfølging frata virksomhetene mulig-

⁶ Rambøll og Difi. (2018). *Modenhhet i anskaffelser. Hovedundersøkelse.*

⁷ Rambøll og Difi. (2018). *Modenhhet i anskaffelser. Hovedundersøkelse.*

⁸ Riksrevisjonen. (Dokument 3:6, 2016–2017). *Riksrevisjonens undersøkelse av konsulentbruk i staten.*

Boks 13.2 Difis veileder for kjøp av konsulenttjenester

Riksrevisjonen peker på flere utfordringer knyttet til bruken av konsulenttjenester i statlige virksomheter.¹ Blant annet peker rapporten på at virksomhetene mangler en overordnet strategi for kjøp og bruk av konsulenttjenester, noe som fører til at kjøp av slike tjenester blir tilfeldige og lite målrettet. Videre pekes det på at det er behov for bedre innkjøpskompetanse, at oppdragsgivernes vurdering av eget behov er for dårlig og at det i for liten grad legges til rette for kompetanseoverføring og gjenbruk av erfaringer fra tidligere kjøp.

Difi har utarbeidet en veileder som er rettet mot alle typer offentlige konsulentkjøp og alle oppdragsgivere som kjøper konsulenttjenester av og til.

Difi følger opp veilederen for kjøp av konsulenttjenester, blant annet ved å ha møter med aktuelle brukere, med jevnlig mellomrom. Som en oppfølging av Stortingets behandling av Riksrevisjonens rapport, er det aktuelt å foreta en innspillrunde høsten 2019. Behovet for endringer vil deretter bli vurdert på bakgrunn av de innspillene som kommer inn. Det kan også vurderes tiltak for å gjøre veilederen bedre kjent.

¹ Riksrevisjonen. (Dokument 3:6, 2016–2017). *Riksrevisjonens undersøkelse av konsulentbruk i staten.*

hetene til å realisere effekter og utvikle innovative løsninger.⁹

Det er behov for at Difi særlig prioriterer mer veiledning om planleggings- og kontraktsoppfølgingsfasen fremover, jf. punkt 13.5.3.

13.4.2 Behov for spesialisert kompetanse for å ivareta ulike samfunnshensyn

Det stilles stadig flere krav til offentlige innkjøpere. Blant annet skal de ta hensyn til miljø, universell utforming, sosiale og etiske krav, samt bekjempelse av arbeidslivskriminalitet.

Summen av arbeidsoppgavene er krevende og innkjøperne må være i stand til å omsette de overordnede samfunnsmålene til klare kvalifikasjons-

⁹ PwC og Difi. (2017). *Sourcing Survey – Innkjøpsanalyse i offentlig sektor.*

krav, tildelingskriterier og kontraktsvilkår i konkurransedokumentene. Det er ved å omsette disse kravene i praksis, at innkjøperne kan bidra til å gjennomføre gode kommersielle innkjøp og samtidig løse viktige samfunnsoppgaver.¹⁰

Kravene til ivaretagelsen av ulike samfunnshensyn, stiller krav til mer spesialisert faglig kompetanse, utover det rent anskaffelsesfaglige. Eksempelvis krever ivaretagelse av klima- og miljøhensyn spesialisert miljøkompetanse. Det kan være utfordrende for særlig mindre oppdragsgivere å skaffe denne kompetansen. Mulige løsninger kan være at myndighetene utarbeider generell veiledning og verktøy som alle oppdragsgivere kan nyttiggjøre seg, slik Difi har gjort med blant annet kriterievevisere innen klima og miljø, omtalt nærmere i kapittel 9, eller at mindre virksomheter i større grad samarbeider om innkjøp, jf. kapittel 15.

13.4.3 Behov for spesialisert kompetanse for å ivareta digital sikkerhet

Den teknologiske utviklingen gjør at flere deler av samfunnet i stadig større grad kobles sammen, og sammenknytningen mellom systemer og løsninger i forskjellige virksomheter og sektorer blir stadig sterkere. En utvikling der «alt henger sammen med alt» utgjør en strukturell sårbarhet i samfunnet på flere måter. For det første kan sårbarheter og feil forplante seg og få uante konsekvenser. For det andre kan privat informasjon om enkeltpersoner eller informasjon om stats- og forretningshemmeligheter falle i feile hender. Disse forholdene understreker viktigheten av å ivareta digital sikkerhet i alle ledd. Dette gjelder også når det offentlige skal kjøpe løsninger i det private markedet.

Et regjeringsoppnevnt utvalg har hatt i oppdrag å vurdere om det eksisterende regelverket på IKT-sikkerhetsområdet er godt nok. Utvalget har også sett på digital sikkerhet i offentlige anskaffelser og kommet med anbefalinger til hvordan dette kan ivaretas på anskaffelsesområdet.¹¹

Krav til digital sikkerhet kan være relevant i langt flere anskaffelser enn rene IKT-anskaffelser. Anskaffelsesregelverket åpner for å stille en rekke krav og kriterier i anskaffelser. Krav til digital sikkerhet kan også stilles i anskaffelser som

¹⁰ PwC og Difi. (2017). *Sourcing Survey – Innkjøpsanalyse i offentlig sektor.*

¹¹ NOU 2018:14. *IKT-sikkerhet i alle ledd – organisering og regulering av nasjonal IKT-sikkerhet.*

ikke direkte er knyttet til kjøp av IKT-produkter eller -tjenester, såfremt kravene har tilknytning til kontrakten og er objektivt begrunnet. Det trengs likevel bedre kunnskap om når det er relevant å stille krav til digital sikkerhet, hva som er riktig nivå på kravene og på hvilken måte oppdragsgiverne kan sikre at kravene faktisk blir fulgt. Regjeringen vil derfor, som et ledd i oppfølgingen av NOU 2018: 14, vurdere nærmere behovet for kriterier for når og hvordan det bør stilles krav til digital sikkerhet i anskaffelser.

13.4.4 Behov for økt innkjøpskompetansen hos ledere

Ledere i offentlige virksomheter må kunne bruke innkjøp som virkemiddel for å nå virksomhetenes overordnede mål og politiske mål. Det er imidlertid ikke jobbet systematisk med å øke denne kompetansen hos ledere. Mange ledere har derfor ikke tilstrekkelig innkjøpskompetanse og det finnes få kompetansetilbud rettet mot dem.

For å styrke kompetansen hos ledere i offentlige virksomheter, vil Difi arbeide med å utvikle et bedre tilbud for ledere i staten. Tilbudet tilpasses ulike ledergrupper og særskilte utfordringer for disse, og ses i sammenheng med andre eksisterende tilbud for målgruppenene. Målet er å sette statlige ledere i stand til å styre anskaffelsene som en sentral del av virksomhetens tjenesteutvikling. De skal settes i stand til å planlegge anskaffelsene og realisere kostnadsbesparelser og andre gevinster som støtter opp under virksomhetenes overordnede mål, for eksempel økt kvalitet i tjenesteproduksjonen, innovasjon, miljø og digitalisering. Det planlegges også å videreutvikle kompetansetiltak for kommunesektoren. Kompetansetiltakene vil også her omhandle strategisk innkjøpskompetanse og rettes mot rådmenn, politisk ledelse og annen ledelse i kommunal sektor.

Difi skal også videreutvikle kompetansetilbudet for innkjøpsledere som skal sette dem i stand til å være en samarbeidspartner for topplederne i virksomheten, og kunne gi dem styringsinformasjonen de trenger. Kompetansetilbudet skal også ivareta innkjøpsledernes behov for kompetanse og erfaringsdeling innen styring og ledelse av en innkjøpsfunksjon, på tvers av virksomheten.

13.5 Eksisterende veilednings-, kurs- og utdanningstilbud og behovet for videreutvikling

Det er en utfordring at det ikke finnes en minimumsstandard for kvaliteten, innholdet og nivået på de ulike kurstilbudene som finnes innen offentlige anskaffelser i dag. OECD peker på at Norge mangler en overgripende strategi for bygging og utvikling av kapasitet og kompetanse på tvers av offentlig forvaltning.¹²

En undersøkelse, gjennomført av PwC, om kompetansetilbudet innen offentlige anskaffelser, viser at det eksisterende tilbudet i liten grad er innrettet for å gjøre innkjøperne i stand til å gjøre gode kommersielle innkjøp. Videre avdekker undersøkelsen at det ikke er en felles minimumsstandard for innholdet i de ulike kompetansetilbudene og at de færreste av tilbudene gir formelle kompetansebevis.¹³

I undersøkelsen til PwC ble det kartlagt vel 100 kompetansetilbud tilbudt av 38 ulike aktører. Majoriteten av kurstilbudene omhandler generelle innføringer i offentlige anskaffelser og innkjøp i praksis. Noen få tilbud gir dypdykk i lov og forskrift om offentlige anskaffelser og et fåtall av kursene tar også for seg innkjøpsledelse. Kursene tilbys i hovedsak av private kursleverandører i de store byene.

I det følgende gis en beskrivelse av de mest sentrale kompetansetilbudene og en omtale av behovet for å videreutvikle dem. I tillegg til det som omtales her, har Nærings- og fiskeridepartementet utarbeidet en juridisk veileder til anskaffelsesregelverket.¹⁴

13.5.1 Tilbud innen utdanning og forskning – Anskaffelsesakademiet

Økt bruk av spesialisert fagkompetanse er viktig for å oppnå økt profesjonalisering av offentlige anskaffelser. En viktig forutsetning for å få dette til er et helhetlig utdanningstilbud på bachelor-, master- og doktorgradsnivå, samt forskning. For offentlige innkjøpere er ikke et slikt system for strukturert kompetansebygging på plass, og behovet for en tverrfaglig og praktisk orientert utdanning er stort.

¹² MAPS. (2018). *Assesment of Norway's public procurement system* OECD, s. 27 og 37.

¹³ PwC. (2017). *Kompetansetilbud innen offentlige anskaffelser – skrivebordsstudie*.

¹⁴ Nærings- og fiskeridepartementets juridiske veileder er tilgjengelig på regjeringen.no

Kompetansen om offentlige anskaffelser blant utdanningsinstitusjonene er samlet sett relativt stor, men den er spredt på ulike institusjoner. Det mangler både norske lærekrefter og faglitteratur på området. Denne situasjonen er ikke unik for Norge. I en svensk utredning pekes det på at det i alle de tre skandinaviske landene finnes utdannings- og forskningstilbud, men at tilbudene er begrenset og at det er behov for en større bredde og omfang i tilbudene.¹⁵

I dag er det studietilbud både på bachelor- og masternivå som kan inngå i en grad for offentlige anskaffelser. Dette tilbys blant annet av NTNU, Norges Handelshøyskole (NHH), Høgskolen i Molde og Nord Universitet.

For å styrke forskning og utdanning på anskaffelsesområdet på høyskole- og universitetsnivå ble Anskaffelsesakademiet stiftet i november 2017. Anskaffelsesakademiet er en felles satsing på forskning og utdanning innen offentlige anskaffelser. Bak akademiet står utdanningsinstitusjonene NTNU, NHH, Universitetet i Bergen og Høgskolen i Molde. I tillegg er Difi, Virke, LO, KS, NHO og Sykehusinnkjøp tilknyttede samarbeidspartnere.

De akademiske partnerne i Anskaffelsesakademiet har etablert et samarbeid om et eksisterende årsstudium i offentlige anskaffelser ved Høgskolen i Molde. Studiet kan inngå i en bachelorgrad eller benyttes alene. I tillegg tilbyr de akademiske partnerne, hver for seg, relevante fag knyttet til offentlige anskaffelser på masternivå og det gis veiledning til masteroppgaver om temaet. Samarbeidet har bidratt til en økning av studenter som ønsker å skrive masteroppgaver om offentlige anskaffelser.

Anskaffelsesakademiet har etablert en gjensidig godkjenning av utdanningsprogrammer med sikte på å få etablert en felles mastergrad innen offentlige anskaffelser. Det arbeides også med å innarbeide fagområdet offentlige anskaffelser i andre relevante studieprogrammer, særlig innen økonomi, administrasjon og ledelse.

13.5.2 Sertifisering av kurstilbud – behov for tilrettelegging fra myndighetene

Det er flere ulike kurstilbud om offentlige anskaffelser. Flere kommersielle kursleverandører viser også til at deltakerne blir sertifiserte innkjøpere etter endt opplæring. «Sertifisering» er imidlertid ingen beskyttet tittel. Det er ingen formelle krav

som stilles til innholdet, prosessen eller metoden for at et kurs skal lede til sertifisering. Når «sertifisering» brukes av mange kurstilbydere for å beskrive deres kurs, sier det derfor ikke noe om hvor godt kurset er. Det kan være forvirrende å orientere seg om de ulike kurstilbudene, og skille mellom innholdet og kvaliteten i de ulike kursene. Dermed blir det også vanskelig å få kunnskap om hvilke kurs og sertifiseringer som gir den kompetansehevingen som virksomheten har behov for.

Difi har, i samarbeid med Norsk Forbund for Innkjøp og Logistikk (NIMA), NHO og Norsk Test, arbeidet med å etablere en nasjonal sertifiseringsordning for innkjøpere. Denne sertifiseringsordningen er kalt «Innkjøpskortet» og ble etablert i 2010. Målet med sertifiseringsordningen er å sikre tillit til at innkjøperne i offentlig sektor som er «sertifiserte» skal ha en grunnleggende anskaffelseskompetanse på et gitt nivå.

Sentralt i sertifiseringsordningen er en fagplan som beskriver temaene og setter kompetansemål for en spesifikk målgruppe. Fagplanen utvikles og oppdateres av kompetente fagpersoner og er offentlig tilgjengelig slik at alle kan se hvilke krav som stilles for sertifiseringen. For oppdragsgiverne kan fagplanen benyttes som grunnlag for kompetansekartlegging, planmessig kompetansebygging og rekruttering. For den enkelte innkjøper kan fagplanen gi kjennskap til ulike kompetansekrav og gi mulighet for planmessig oppbygging av egen kompetanse. Videre har fagplanene en viktig funksjon overfor kursleverandørene, ved at den kan være basis for utvikling av kurs tilpasset spesifikke målgrupper og nivåer og gi grunnlag for å markedsføre kursene som sertifiseringskurs.

Sertifiseringsordningen består av to deler. Første del er en kartleggingstest til bruk for oppdragsgiverne og skal se på forholdet mellom ønsket og faktisk kompetanse. Resultatet kan virksomheter bruke til målrettet opplæring av ansatte. Virksomhetene velger selv kurstilbyderen som skal levere opplæringen. Andre del av ordningen er en sertifiseringseksamen der kandidatene testes, enten på et eksternt testsenter eller internt i egen bedrift.

«Innkjøpskortet» er den eneste norske offentlige sertifiseringsordningen som finnes på anskaffelsesområdet. Det er imidlertid en utfordring at «Innkjøpskortet» kun har tilbud rettet mot innkjøpere, og ikke for ledere eller andre roller. I tillegg finnes det i dag kun én offentlig fagplan, som gir grunnleggende anskaffelsesfaglig kunnskap. Det er også en utfordring at bruken av fagplanen og testen knyttet til «Innkjøpskortet» ikke brukes i så stort omfang som en kunne ønske.

¹⁵ SOU 2013:12. *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling.*

Ved å videreutvikle fagplanen som «Innkjøpskortet» bygger på, og utvikle flere fagplaner, kan det dannes en sertifiseringsordning som kan bli en ønsket minimumsstandard. En slik minimumsstandard er etterspurt og finnes ikke per i dag. Med større bredde og flere nivåer i fagplanene, kan sertifiseringsordningen også få en større legitimitet både blant de som tilbyr kurs i det private markedet og blant de som etterspør slike kurs. Dette kan bidra til å heve status for innkjøpere og bidra til et mer oversiktlig kurs- og sertifiserings-tilbud.

Difi skal, i samarbeid med relevante aktører, arbeide for å øke antallet fagplaner, slik at det på sikt kan tilbys sertifisert kompetanseheving og kurs i markedet på flere fagområder og nivåer enn i dag. Dette arbeidet vil blant annet omhandle:

- Utarbeidelse av fagplaner som definerer fagområder og angir krav til kompetanse og ferdigheter på ulike nivåer i virksomhetene.
- Aktiv markedsføring av fagplanene, slik at kurstilbyderne legger denne til grunn for opplæringen som blir tilbudt.

13.5.3 Difis rolle som fagorgan

Difi tilbyr kompetanseheving innenfor offentlige anskaffelser gjennom kurs, konferanser, nettverk, digitale veiledere, maler og verktøy. Difi gir generell veiledning på hele anskaffelsesområdet, i tillegg til mer spesialisert veiledning og kurstilbud der det er identifisert behov for det. Prioriterte områder hos Difi er eksempelvis digitalisering av anskaffelser, innovative anskaffelser, miljø, innkjøpsledelse og bekjempelse av arbeidslivskriminalitet. Difi har god kontakt med oppdragsgivere, leverandører og private aktører som tilbyr kurs og veiledning, og tilpasser sin veiledning til både behovet i markedet og tilbudet fra andre aktører.

Hovedkanalen for kommunikasjon og veiledning, er Difis fagsider anskaffelser.no. Sidene inneholder veiledningstekster, maler og verktøy til bruk i hele anskaffelsesprosessen. Det er en svært viktig oppgave for Difi å gi offentlige innkjøpere en overordnet og helhetlig veiledning i hvordan de gjennomfører anskaffelser. Difis veiledning er praktisk og benyttes av de som skal gjennomføre en anskaffelse eller delta i en konkurranse.

Difis fagsider inneholder også veiledning innenfor enkeltområder. På anskaffelser.no finnes en rekke ulike temasider, kriterieveiviser for krav og kriterier for miljø og sosialt ansvar, veiledning i

anskaffelse og bruk av digitale verktøy, nettbasert veileder i kontrollplikten etter forskrift om lønns- og arbeidsvilkår og informasjon og tilgang til Statens standardavtaler (SSA), som er fritt tilgjengelige kontraktsmaler til bruk ved ulike typer IKT-anskaffelser og til kjøp av konsulenttjenester. På anskaffelser.no finnes også særskilt veiledning innenfor kategorier av anskaffelser der det er identifisert et særskilt behov for dette, blant annet konsulenttjenester, transport, helse- og sosialtjenester, IKT-anskaffelser, hotell- og konferansetjenester og anskaffelser innen bygg, anlegg og eiendom. Satsingen på særskilte områder endrer seg ettersom behovet hos oppdragsgiverne og leverandørerne endrer seg over tid.

I 2018 var det nesten 2 millioner sidebesøk på anskaffelser.no. Bruken øker hvert år og viser at nettsidene er en viktig kunnskapskilde for innkjøpere og leverandører i Norge. Gjennom veiledningsaktiviteten, bidrar Difi til et kompetanseløft hos et stort antall brukere på en ressurseffektiv måte. Difis veiledning, kurs og øvrige tilbud blir kontinuerlig forbedret og videreutviklet. Flere av kapitlene i denne meldingen peker på behovet for mer veiledning for å sette oppdragsgiverne i stand til å foreta mer effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser.

Tilbakemeldinger fra oppdragsgiverne tyder på at kompetansen knyttet til regelverket og til gjennomføringen av konkurransene er blitt bedre. Det er større utfordringer når det gjelder kompetansebehovet i planleggingsfasen og kontraktsoppfølgingsfasen. Dette pekes det også på i punkt 13.4.1. Det er derfor særlig behov for god veiledning om planleggingen av anskaffelser, herunder bedre behovsvurderinger, markedsanalyser og bruk av funksjonskrav. Det trengs også mer metodikk og veiledning for å realisere gevinster ved anskaffelsene, herunder bedre kontraktsoppfølging og økt vektlegging av livssykluskostnader.

Bruk av standardiserte maler og prosesser er viktig for å redusere transaksjonskostnadene for både oppdragsgiverne og leverandørene. Det er derfor viktig at Difi løpende oppdaterer eksisterende maler og eksempeldokumenter ved behov, samt kontinuerlig vurderer behovet for å utvikle nye. Dette er et arbeid som krever god dialog med berørte aktører.

Det er også et stort behov for mer veiledning om gjennomføringen av innovative anskaffelser og praktisk veiledning i hvordan krav til ulike samfunnshensyn, blant annet miljø, kan ivaretas. Dette er nærmere omtalt i kapitlene 7 til 12.

13.6 Regjeringens tiltak

Det er en utfordring at det ikke finnes en tilstrekkelig god minimumsstandard for innhold og nivå på de ulike kurstilbudene som finnes i dag. Regjeringen vil derfor utvikle flere fagplaner som skal gi grunnlag for en sertifiseringsordning. Ved å utvikle fagplaner for flere tematiske områder, samt tilbud på flere fagområder og nivå, vil en sertifiseringsordning få større legitimitet i markedet. Det er også et behov for å markedsføre fagplanene bedre slik at flere oppdragsgivere etterspør kurstilbud og tester som baserer seg på disse.

For å kunne gjennomføre mer effektive anskaffelser, har oppdragsgiverne behov for god veiledning knyttet til blant annet planleggingen av anskaffelser og kontraktsoppfølgingen, herunder gevinstrealisering gjennom oppfølgingen av kontraktene. Difis arbeid med utarbeidelse av veiledning, inkludert maler og eksempeldokumenter, er et kontinuerlig arbeid som regjeringen vil videreutvikle. Videreutviklingen handler ikke bare om å se på selve innholdet i veiledning, men også om hvordan veiledningen fremstilles og formidles. Det er viktig at veiledningen er så brukervennlig

som mulig, slik at det er lett for brukerne å finne frem til den informasjonen som er relevant for dem.

Et bedre tilbud til ledere er også viktig for å øke kompetansen hos ledere og beslutningstakere i offentlige virksomheter. Regjeringen vil utvikle et bedre tilbud for kompetanseheving for ledere i staten.

Regjeringen vil:

- Videreutvikle kompetansetilbudet for innkjøpere, inkludert veiledning, maler og eksempeldokumenter, særlig rettet mot planleggingen og oppfølgingen av anskaffelsene.
- Utvikle flere fagplaner som et grunnlag for å videreutvikle og styrke en sertifiseringsordning innen offentlige anskaffelser.
- Utvikle et bedre kompetansetilbud om offentlige anskaffelser for ledere av offentlige virksomheter.
- Vurdere nærmere behovet for kriterier for når og hvordan det bør stilles krav til digital sikkerhet i offentlige anskaffelser.

14 Styring, ledelse og organisering

14.1 Innledning

Internasjonale erfaringer viser at styring og forankring av tiltak hos landets øverste myndigheter er et viktig suksesskriterium for å oppnå mer effektive offentlige innkjøp, jf. punkt 1.2.3.2. Klare føringer fra departementene til underliggende virksomheter er derfor viktig for å få gjennomført nødvendige endringer.

Regjeringen forventer at offentlige virksomheter styrer sine innkjøp på en måte som innebærer en mest mulig effektiv bruk av samfunnets ressurser. For statlige virksomheter har regjeringen innført avbyråkratisering- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) som forutsetter at alle statlige virksomheter gjennomfører tiltak for å bli mer effektive. Bedre styring, ledelse og organisering av innkjøp kan være et viktig tiltak for virksomhetene til å oppfylle kravene om effektivisering. Det samme gjelder for å nå regjeringens mål om blant annet mer miljøvennlige og innovative anskaffelser, digitalisering, mindre arbeidslivskriminalitet og korrupsjon.

Bedre intern styring av virksomhetens innkjøpsportefølje krever at virksomhetens ledelse prioriterer innkjøpsfunksjonen, og at denne organiseres på en måte som legger til rette for fornuftig styring av virksomhetens samlede innkjøp. Videre må virksomheten ta i bruk gode styringsverktøy som anskaffelsesstrategier og systematiske innkjøpsanalyser.

Hvordan innkjøpsfunksjonen bør organiseres, avhenger i stor grad av virksomhetens størrelse og oppgaver. Større virksomheter vil for eksempel ha andre behov enn mindre virksomheter. Dette innebærer at de ulike anbefalingene i kapitlet ikke vil være like treffende for alle virksomheter, men viktigheten av å ha et mer bevisst forhold til styring, ledelse og organisering av offentlige innkjøp er lik for alle.

Overordnede virksomheter må stille klare krav til underliggende virksomheters anskaffelser, og de må følge opp at kravene blir etterlevd. Virksomhetens ledelse må videre organisere og styre innkjøpsfunksjonen på en måte som setter organisasjonen i stand til å nå målene. Ansvaret

for å nå målene innen offentlige anskaffelser kan med andre ord ikke ligge på den enkelte innkjøperen alene, men krever ledelsesforankring. For statlig sektor vil sektorvise gjennomganger av styringen, ledelsen og organiseringen av statens innkjøp kunne bidra til å at virksomhetene kan nå regjeringens mål på anskaffelsesfeltet. Tilsvarende gjennomganger bør også gjennomføres i kommunal sektor.

14.2 Behovet for bedre styring, ledelse og organisering

14.2.1 Behovet for effektivisering

For statlige virksomheter slår «Reglementet for økonomistyring i staten» fast at alle virksomheter skal sikre at ressursbruken er effektiv.¹ Det fremgår videre at departementene har det overordnede ansvaret for at underliggende virksomheter bruker ressurser effektivt.

For statlige virksomheter er behovet for effektivisering særlig sentralt på grunn av ABE-reformen. ABE-reformen forutsetter at alle statlige virksomheter gjennomfører tiltak for å bli mer effektive.² Innsparingen har vært satt til ca. 0,5 prosent av alle driftsutgifter som bevilges over statsbudsjettet. Reformen har til hensikt å gi insentiver til mer effektiv statlig drift og skape handlingsrom for prioriteringer i statsbudsjettet.

ABE-reformen gir et viktig insentiv for statlige virksomheter og virksomhetsledere til å gjennomføre systematisk effektiviseringsarbeid. Klarer virksomhetene å hente effektiviseringsgevinster ved anskaffelser, vil det redusere behovet for andre og kanskje mer krevende innsparinger. Mer effektive offentlige anskaffelser kan dermed fungere som et virkemiddel for virksomhetene som omfattes av ABE-reformen. Det er derfor viktig at virksomhetene utnytter muligheten til å forbedre egen innkjøpspraksis og samarbeider eller samordner innkjøp der det ligger til rette for det.

¹ *Reglement for økonomistyring i staten - Bestemmelser om økonomistyring i staten*, fastsatt 12. desember 2003.

² Prop. 1 S Gul bok (2018–2019) *Finansdepartementet*.

Regjeringen har klare forventninger til at det også i kommunesektoren arbeides kontinuerlig for å effektivisere driften. Dersom kommunesektoren setter et effektiviseringskrav til egen virksomhet på 0,5 prosent, tilsvarer det 1,2 milliarder kroner i 2019 som kan brukes til styrking av tjenestene i kommunal sektor.³

14.2.2 Behovet for bedre overordnet styring

14.2.2.1 Behov for bedre etatsstyring

Etatsstyring er en viktig oppgave for departementene. Den omfatter styring og oppfølging av underliggende statlige virksomheter som er en del av statsforvaltningen. Etatsstyringen er regulert i Reglement for økonomistyring i staten og utdypet i Finansdepartementets Bestemmelser om økonomistyring i staten.⁴ Departementet skal formulere mål for de underliggende virksomhetene. Virksomheten skal innenfor sine disponible ressursrammer og med hjelp av virkemidlene de har til disposisjon, realisere målene og nå de resultatkravene som departementet fastsetter.⁵

Tildelingsbrev er det sentrale instrumentet departementene bruker for å styre underliggende virksomheter. Tildelingsbrevet skisserer økonomiske rammer og prioriteringer, resultatmål og rapporteringskrav for virksomhetene. Tildelingsbrevene blir sendt til virksomhetene årlig etter at statsbudsjettet er behandlet i Stortinget. En gjennomgang av departementenes tildelingsbrev fra 2016–2019 viser at departementene i liten grad har brukt tildelingsbrevene til å stille krav til styring, ledelse og organisering av sine innkjøp.

14.2.2.2 Krav til virksomhetslederne i staten

Statens lederlønnssystem ble etablert i 1990 av partene i staten, ved at nærmere bestemte lederstillinger ble tatt ut av Hovedtariffavtalen i staten. Det ble avtalt at ledernes lønns- og arbeidsvilkår skal fastsettes administrativt (kontraktlønn). I dag er det i underkant av 300 ledere i systemet. Det er Kommunal- og moderniseringsdepartementet som har det overordnede ansvaret for Statens lederlønnssystem og utformingen av systemet. Den praktiske bruken av systemet er imidlertid i stor grad et ansvar for det enkelte departement.

³ Meld. St. 1 (2018–2019) *Nasjonalbudsjettet 2019*, s. 67.

⁴ *Reglement for økonomistyring i staten – Bestemmelser om økonomistyring i staten*, fastsatt 12. desember 2003.

⁵ Finansdepartementet. (2011). *Veileder i etatsstyring*.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets retningslinjer for lederlønnssystemet legger opp til at stillings- og resultatkravene til lederne formuleres i vedlegg til lederlønnskontrakten, og relateres til ulike typer mål i tildelingsbrev mv.⁶ Dette verktøyet kan også brukes til å stille krav til lederne på innkjøpsområdet.

14.2.3 Behovet for bedre styring, ledelse og organisering på virksomhetsnivå

14.2.3.1 Bedre intern styring av innkjøpsfunksjonen

Det er et stort forbedringspotensial for bedre styring av innkjøpsfunksjonen hos offentlige oppdragsgivere. Kun 33 prosent av statlige virksomheter og 19 prosent av kommunene bruker innkjøp som et virkemiddel for effektivisering.⁷

Et av problemene er at offentlige virksomheter i for liten grad samler innkjøpsvolumet sitt. Dermed oppnår de ikke god nok forhandlingskraft overfor leverandørene. Lekkasje på avtaler, det vil si at virksomhetene ikke bruker inngåtte avtaler, men kjøper utenfor avtalene, er også et gjennomgående problem. Mangelfull innkjøpsstyring gir i tillegg økte transaksjonskostnader for hvert nytt innkjøp, og gjennomgående dårligere betingelser enn hva som potensielt kan oppnås.

Kun 19 prosent av statlige og 16 prosent av kommunale virksomheter har etablert systematisk leverandør oppfølging, og kun 22 prosent av virksomhetene gjennomfører i stor eller svært stor grad leverandør oppfølging.⁸ Videre gjennomføres i for liten grad fakturakontroll for å hindre overfakturering fra leverandørene. Det er også generelt for lite dialog med leverandørene om kontraktsoppfølging for å sikre at de leverer i samsvar med de inngåtte avtalene.

Satsinger og investeringer, som for eksempel arbeidet med å digitalisere anskaffelsesprosessen, får heller ikke nok oppmerksomhet fra ledelsen, og går i mange virksomheter for langsomt. Digitalisering krever ressurser, og dersom potensialet ikke tas ut gjennom styring fra ledelsen, kan dette ende opp som et tapsprosjekt.

⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Retningslinjer for statens lederlønnssystem*. (2017).

⁷ PwC og Difi. (2017). *Sourcing Survey – Innkjøpsanalyse i offentlig sektor*.

⁸ Rambøll og Difi. (2018). *Modenheter i offentlige anskaffelser. Hovedundersøkelse*.

14.2.3.2 Uklar organisering av innkjøpsfunksjonen

Innkjøpsfunksjonen i offentlige virksomheter organiseres ofte uten at noen har et overordnet samordningsansvar for virksomhetens anskaffelser. Innkjøpslederen/innkjøpsenheten har gjerne ansvar for kun en liten del av anskaffelsesporteføljen.

Modenhetsundersøkelsen fra 2018 viser for eksempel at kun 30 prosent av offentlige virksomheter involverer innkjøpsenheten i anskaffelser av bygg, anlegg og eiendom.⁹ Dette gjør at mange av de store og viktige anskaffelsene gjennomføres med fragmentert innkjøpsfaglig kompetanse. En av hovedanbefalingene i modenhetsundersøkelsen fra 2017, er at virksomhetene bør klargjøre ansvaret for innkjøpsfunksjonen og etablere en innkjøpsstrategi som er relevant for hele virksomheten.¹⁰

Uavhengig av hvordan innkjøpsfunksjonen i de ulike offentlige virksomhetene er organisert, har virksomhetene ofte for lite ressurser til å jobbe målrettet og helhetlig med innkjøpsporteføljen.¹¹ Innkjøpskompetansen «slukes» av det operative arbeidet og det er lite tid igjen til å planlegge og være i forkant. Modenhetsundersøkelsen fra 2018 viser at en tredjedel av virksomhetene ikke gjør noen kartlegginger og analyser i forbindelse med planleggingen av den totale innkjøpsporteføljen.¹²

I planleggingen av nye avtaler er det primært nye driftsbehov eller manglende avtaler, og forlengelse av eksisterende avtaler, som utgjør grunnlaget for å igangsette en ny anskaffelse. Det er sjeldnere at et investeringsbehov eller muligheten for mer konkurransedyktige rammebetingelser er grunnen til at avtaler inngås eller reforhandles.

14.2.3.3 Forankring av innkjøp hos virksomhetsledelsen

Mange innkjøpere opplever at manglende forankring av innkjøp hos ledelsen gjør at de har få insentiver til å gjennomføre gode og kostnadseffektive innkjøp.¹³ Ledelsen i offentlige virksomhe-

ter utnytter i liten grad det store potensialet som ligger i bedre innkjøpsstyring.

14.3 Hvordan få til bedre styring, ledelse og organisering av innkjøpsfunksjonen?

14.3.1 Styring og ledelse av innkjøpsfunksjonen på ulike nivåer

Det er ledelsen i virksomheten som har det overordnede ansvaret for virksomhetens aktiviteter på innkjøpsområdet. Ledelse utføres på ulike nivåer i offentlige virksomheter, og ledernes ansvar på innkjøpsområdet er ulikt. Virksomheter er ulikt organisert og har ulik størrelse, men generelt kan lederansvaret for innkjøp deles på tre nivåer. Det er toppledelsen, innkjøpslederne og linjelederne.

Toppledelsen skal ta et helhetlig ansvar for virksomhetens anskaffelser. Ledelsen bør ha overordnede mål for innkjøpsområdet i form av en anskaffelsesstrategi. Beslutninger om hvorvidt virksomhetens aktiviteter skal utføres internt eller kjøpes, er viktige strategiske beslutninger for toppledelsen. Det er et topplederansvar å sørge for god styring av utviklingen på innkjøpsområdet.

Innkjøpslederne skal være ansvarlige for styringen av virksomhetens anskaffelser og skal legge til rette for rammebetingelsene for innkjøpene. Innkjøpslederne skal også bidra til at anskaffelsene i virksomheten koordineres på tvers av linjeledernes behov og budsjettammer.

Linjelederne har budsjettansvar og råder over de økonomiske rammene for virksomhetens anskaffelser. Linjelederne er ansvarlige for at alle anskaffelsene som gjøres, støtter opp under virksomhetens mål. De må sørge for at anskaffelsene i virksomheten koordineres på tvers av virksomhetens ulike linjelederes behov og budsjettammer.

Effektiv styring av innkjøpsfunksjonen fordrer at de tre ledernivåene er innforstått med sitt styringsansvar og at de jobber koordinert. Figur 14.1 viser sammenhengen mellom de ulike ledernes styringsansvar og de tre nivåene på styring av innkjøpsfunksjonen.

Strategisk styring av anskaffelser innebærer å prioritere mål og sette ambisjonsnivået for virksomhetens anskaffelsesportefølje.¹⁴ Hvordan virksomheten velger å koble anskaffelser og virksomhetsutvikling, varierer med størrelse og opp-

⁹ Rambøll og Difi. (2018). *Modenhetsundersøkelse i offentlige anskaffelser. Hovedundersøkelse.*

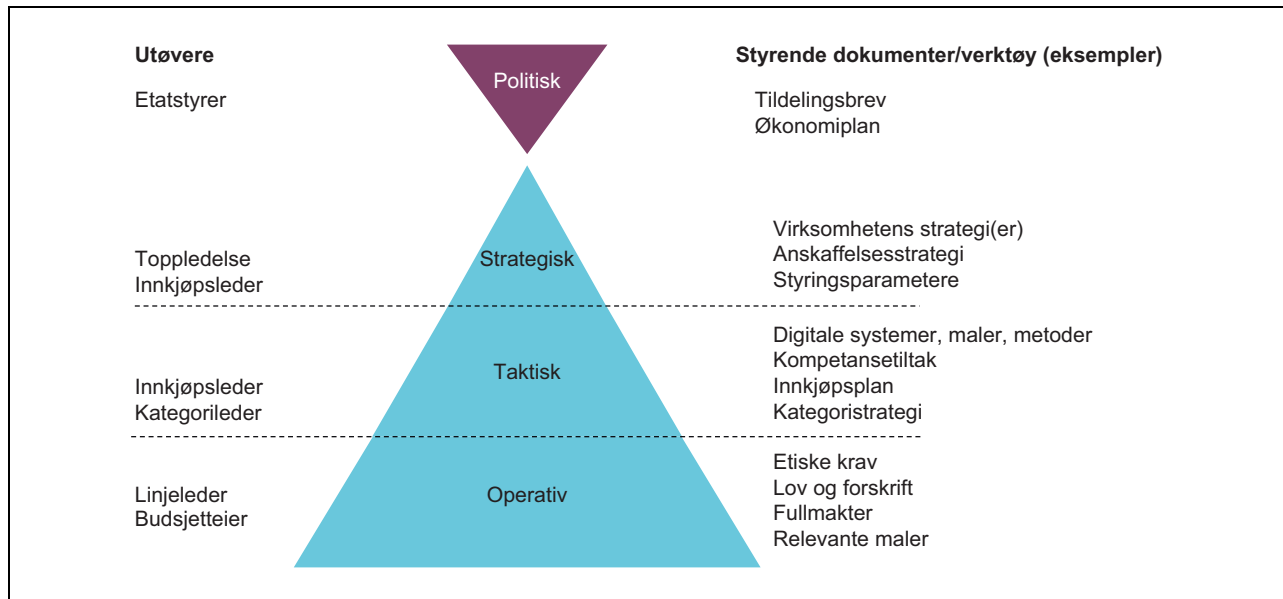
¹⁰ PwC og Difi. (2017). *Sourcing Survey – Innkjøpsanalyse i offentlig sektor.*

¹¹ Se omtale av hva som ligger i strategisk styring av innkjøp i punkt 14.3.1.

¹² Rambøll og Difi. (2018). *Modenhetsundersøkelse i offentlige anskaffelser. Hovedundersøkelse.*

¹³ Rambøll og Inventura. Utredning for KS. (2014). *Kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranse.*

¹⁴ For nærmere omtale av strategisk bruk av anskaffelser, se Rambøll. Rapport utarbeidet oppdrag fra Difi. (2019). *Kompetanseplan: Strategisk bruk av anskaffelser.*



Figur 14.1 Styring av innkjøpsfunksjonen

Kilde: Difi

gavetype. Men typisk vil en toppleders strategiske styring av anskaffelser innebære å

- følge tett opp de virksomhetskritiske anskaffelsene, og særlig de med høy pris og/eller høy risiko,
- følge opp anskaffelser systematisk, som et virkemiddel for å nå virksomhetens mål på en effektiv måte og
- bruke anskaffelser systematisk som et verktøy for å nå samfunns mål (som for eksempel bærekraft og miljø) utover de spesifikke målene med anskaffelsen.

Den taktiske styringen handler om hvilke virkemidler som tas i bruk for å oppnå ledelsens mål for innkjøpsvirksomheten, for eksempel effektivisering. Det kan være tiltak som handler om å innføre kategoristyring, jf. punkt 14.4.4, og lage koordinerte årsplaner for innkjøp.

Den operative styringen handler om å legge til rette for de konkrete anskaffelsesprosessene, som utforming av for eksempel fullmakter, maler og rollebeskrivelser. Dette bør være innkjøpsledernes ansvar.

14.3.2 Organisering av innkjøpsfunksjonen

Virksomhetens evne til å gjennomføre profesjonelle innkjøp er avhengig av hvordan innkjøpsfunksjonen er organisert internt i virksomheten. Ved organiseringen av innkjøpsfunksjonen må det tas stilling til hvem som har myndighet til å beslutte de ulike styringsdokumentene/-verktøy-

ene jf. figur 14.1, samt hvem som har myndighet til å samordne virksomhetens innkjøp og på hvilke områder. Det må i tillegg tas stilling til hvem som har budsjettfullmakter og hva fullmaktene gjelder.

Systematisk arbeid med den totale innkjøpsporteføljen må organiseres slik at ansvar for koordinering og samordning av anskaffelsesaktivitetene er tydelig plassert. Det må eksistere et sentralt eierskap til hele innkjøpsvolumet med ansvar for rapportering og oppfølging av gevinster.

For å legge til rette for mer effektive og profesjonelle oppdragsgivere kan det være aktuelt å samarbeide med andre, særlig for mellomstore og mindre virksomheter med begrensede ressurser og kapasitet. Offentlige innkjøp innebærer ofte omfattende og krevende prosesser som forutsetter god innkjøpsfaglig kompetanse og erfaring. I tillegg er det ofte nødvendig med juridisk bistand for å sikre at anskaffelsesreglene etterleves. Det er derfor mange oppdragsgivere ser det som hensiktsmessig å inngå samarbeid med andre oppdragsgivere. Samordning av offentlige innkjøp er nærmere omtalt i kapittel 15.

14.4 Anbefalte verktøy for styring av virksomhetens innkjøp

For å legge til rette for bedre styring, ledelse og organisering av virksomhetens innkjøp er det behov for å ta i bruk ulike verktøy. De ulike ledernivåene vil ha forskjellig behov for verktøy, jf.

figur 14.1 Ulike virksomheter vil også ha ulike behov, avhengig av virksomhetens størrelse og oppgaver.

14.4.1 Anskaffelsesstrategi

Anskaffelsesstrategien er et av toppledelsens virkemiddel for å sikre at virksomhetens pengebruk støtter opp under virksomhetens mål. Anskaffelsesstrategien skal vise virksomhetens overordnede veivalg og satsinger for innkjøpsfunksjonen.

Anskaffelsesstrategien bør støtte opp om virksomhetens overordnede oppgaver og mål. Ved å sørge for dette, blir anskaffelsesstrategien en viktig kobling mellom overordnede (politiske) føringer, virksomhetens mål og virksomhetens løpende innkjøp av varer og tjenester. Slik kan strategien være et godt virkemiddel for å oppnå helhetlig ledelse, styring og forbedring av virksomhetens anskaffelser.

14.4.2 Systematiske innkjøpsanalyser

Hensikten med systematiske innkjøpsanalyser er å skaffe informasjon for virksomhetens prioriteringer, planlegging og styring. Virksomhetene trenger data for å kunne styre sine innkjøp på en god og effektiv måte.

For å få et helhetlig bilde av virksomhetens innkjøpskostnader, må det utarbeides systematiske innkjøpsanalyser som viser hvem som kjøper hva og fra hvilke leverandører (spendanalyser). Analysene må representere alle innkjøpene i virksomheten, inkludert investeringer.

I tillegg er det viktig å koble innkjøpsdataene mot eksisterende avtaler. Dette gjøres gjennom å utarbeide en avtaleoversikt, samt å måle hvor stor andel av innkjøpskostnadene som er dekket av avtaler (avtaledekning) og aller helst hvor stor andel av kjøpene som faktisk gjøres på de eksisterende avtalene (avtalelojalitet). Hensikten med oversikten er å kunne planlegge videre avtaleinngåelser, hindre overlapping av avtaler, være i forkant ved behov for nye avtaler og utløp av gamle avtaler, samt etablere grunnlag for å måle at avtalene faktisk blir brukt og forhindre lekkasjer.

14.4.3 Innkjøpsplan

Innkjøpsplanen er en plan over kommende innkjøp som må koordineres med budsjettprosessen for kommende år, og som bygger på oversikten over avtaler beskrevet i punkt 14.4.2.

Boks 14.1 Eksempel på bruk av anskaffelsesstrategi

Tysvær kommune er en mellomstor kommune på Vestlandet med litt under 12 000 innbyggere. Kommunen har en ung befolkning, er i vekst og satser sterkt på nærings- og boligutvikling. Driftsutgiftene skal ned samtidig som de tilstreber samme gode kvalitet på tjenestene. Anskaffelsesområdet har blitt et viktig virkemiddel for å lykkes med dette.

En selvstendig og ledende innkjøpsfunksjon ble opprettet i Tysvær kommune våren 2009, organisert som del av økonomikontoret, med rapportering til økonomisjefen. Før dette var innkjøp en marginal tilleggsfunksjon på økonomikontoret. Tysvær kommune hadde selv ingen kommuneovergripende policy på anskaffelsesområdet, og det var liten kontroll og kvalitetssikring av innkjøpene, både i drift og investering.

Kommunen fant det derfor nødvendig å utforme en kommuneovergripende anskaffelsesstrategi. Den er benyttet aktivt og senere blitt revidert. Styring ble vurdert som sentralt for å lykkes med verdiskapende anskaffelser, og kommunen lot sin innkjøpsleder utdanne seg til master i offentlig ledelse og styring med fordypning i økonomi.

Gjennom anskaffelsesstrategien har anskaffelser blitt satt på dagsorden i kommunen, og skapt et mer bevisst forhold til seriøsitetskrav i bygg og anlegg, bruk av lærlinger, miljø og innkjøp, ansvar og fullmakter, handlingsrom i nytt regelverk osv. Bedre styring av kommunens anskaffelsesvirksomhet har gitt en rekke gevinster innenfor ulike avtaleområder. For eksempel har kommunen mer enn halvert kostnader til leasing av multifunksjonsmaskiner.

Innkjøpsplanen utarbeides for å prioritere ressurser, planlegge og styre innkjøpsaktiviteter og koordinere anskaffelser på tvers av virksomheten, samt å unngå ad hoc hasteanskaffelser. Planen bør inneholde alle typer anskaffelser over et visst volum, også anskaffelser med egne fagmiljøer, for eksempel IKT og bygg og anlegg.

Innkjøpsplanen danner, sammen med innkjøpsanalysen, grunnlaget for å prioritere og planlegge gevinster.

14.4.4 Kategoristyring av innkjøp

Kategoristyring er først og fremst aktuelt for virksomheter med store innkjøp innenfor ulike produkt- og tjenestekategorier. Kategoristyring innebærer å samle virksomhetens beslektede innkjøp i grupper (kategorier) som speiler markedets inndeling. Hver kategori koordineres av en kategori-ansvarlig som styrer arbeidet i et tverrfaglig kategoriteam. Gjennom å opparbeide spisskompetanse på kategorien, styring av behov og langsiktig planlegging og oppfølging, kan kategoriteamet ta ut potensialet i markedet og oppnå gevinster for virksomheten.

Innføring av kategoristyring innebærer samordning av innkjøp i hele virksomheten. Det stiller krav til nye roller og kan bety omfordeling av ansvar og endring i arbeidsprosesser. Dette stiller igjen krav til involvering og styring fra toppledelsen.

Kategoristyring kan ha spesielt stor effekt i virksomheter med store innkjøpsvolum. For mindre virksomheter kan det være riktig å innføre elementer av kategoristyring, men det er viktig at det ikke blir et for omfattende system som virksomheten ikke har tid eller kompetanse til å utnytte.

14.5 Pågående arbeid for bedre styring, organisering og ledelse

Difi har flere pågående arbeider for å bedre styring, organisering og ledelse på anskaffelsesområdet.

Veiledning om utarbeidelse av anskaffelsesstrategi

Difi veileder oppdragsgivere om anskaffelsesstrategier. På anskaffelser.no har Difi gjort tilgjengelig steg for steg-veiledning i prosessen med å utarbeide anskaffelsesstrategi, samt maler og verktøy for strategiutarbeidelsen. Veiledningen brukes i stor grad, men det er en utfordring å få ledelsen i offentlige virksomheter til å bruke strategiene. Ifølge Difis erfaringer blir anskaffelsesstrategien ofte godkjent i ledergruppen, men blir ikke fulgt opp av ledelsen.

Boks 14.2 Eksempel på kategoristyring

Skatteetaten er et eksempel på hvordan virksomheter kan oppnå mer effektive anskaffelser gjennom bedre styring, ledelse og organisering av anskaffelsesfunksjonen. Skatteetaten bevilget midler til å rendyrke kategoristyring av anskaffelsesfunksjonen, og anskaffelsesavdelingen ble utvidet med seks nye stillinger første halvår i 2017. Som et resultat av dette, har etaten organisert anskaffelsesavdelingen i fire kategorier; administrasjon, eiendom, IKT og personell.

Skatteetaten har opprettet tverrfaglige kategoriteam som har ansvar for å utarbeide kategoristrategier i tråd med overordnede føringer i Skatteetaten. De tverrfaglige kategoriteamene er ledet av en kategorileder fra anskaffelsesavdelingen og består av ledere og sentrale personer fra fagmiljøene. Alle kategoristrategier vedtas av ledergruppen og legger føringer for enkeltanskaffelser gjennom detaljerte handlingsplaner de neste årene.

Skatteetaten har realisert store kostnadsbesparelser ved bedre styring, ledelse og organisering av anskaffelser. Ved utgangen av 2017 oppnådde Skatteetaten gevinster på ca. 33 millioner kroner. Av dette var 25 millioner kroner realiserbare gevinster som medførte en tilsvarende budsjettreduksjon for 2018.

Effektivisering gjennom styring av anskaffelser

Difi har utarbeidet en metode for å jobbe med bedre styring over tid. Arbeidet følger en fire-steps-modell:

1. Skaffe oversikt over virksomhetens innkjøp.
2. Skaffe oversikt over hvilke avtaler som er inngått og som fortsatt gjelder.
3. Utarbeide en innkjøpsplan for kommende år for å sikre at planlagte anskaffelser forankres i virksomhetens behov.
4. Vurdere strategiske grep. Kategoristyring av innkjøpene og digitalisering av anskaffelsesprosessen er eksempler på slike grep.

Strategisk ledelse av offentlige innkjøp

I 2018 kartla Difi kompetansebehovet hos toppledere, for å utvikle en kompetanseplan som beskriver hvilke kompetanseområder ledere trenger for å bruke anskaffelser strategisk.¹⁵ Dette kunn-

Boks 14.3 Sektorgjennomgang av innkjøp i klima- og miljøsektoren

Det ble i løpet av 2016 gjennomført en områdegjennomgang i miljøforvaltningen. Som et resultat av områdegjennomgangen, ble det igangsatt en utredning av samordning av administrative funksjoner i 2017. På bakgrunn av utredningen ble det etablert en strategi for effektivisering og samordning av de administrative funksjonene i miljøforvaltningen.

I strategien uttaler Klima- og miljødepartementet at det er behov for å styrke strategisk kapasitet og kompetanse på innkjøpsområdet for å kunne redusere de samlede anskaffelsekostnadene i miljøetatene. Departementet mener at dette kan løses gjennom etablering av en felles innkjøpsfunksjon, som skal arbeide tett sammen med de operative innkjøperne i hver enkelt etat. Videre mener departementet at de operative innkjøpsmiljøene bør bli værende lokalt i den enkelte virksomhet, mens det samtidig kan bygges opp et felles innkjøpsmiljø for å hente ut effekter for hele miljøforvaltningen.

skapsgrunnlaget har dannet grunnlag for et styrket kompetansetilbud for toppledere gjennom samlinger, møter og rådgivning. Det faglige påfyll vil kunne bidra til bedre ledelse, som igjen vil sikre nødvendig omstilling og endring i den enkelte offentlige virksomhet. Tiltaket er nærmere omtalt i kapittel 13.

Difis innkjøpsledernetverk

Difi etablerte i 2017 et nettverk for å styrke innkjøpsledernes rolle. Innkjøpsledernetverket er en arena der innkjøpsledere kan dele erfaringer og styrke sin kunnskap om hvordan de kan styre, lede og organisere anskaffelser for å bidra til virksomhetens strategiske mål.

Målgruppen er innkjøpsledere fra kommunal og statlig sektor. Disse er som oftest mellomledere i administrative avdelinger/enheter i sine virksomheter. Aktuelle temaer for nettverket er kunnskap om det å lede mennesker i endring, ulike organisasjonsformer, roller og ansvar, gevinstrealisering, mål og resultatstyring.

Utvikling av selvevalueringsverktøy

Difi har utviklet et verktøy for selvevaluering som offentlige virksomheter kan benytte til å dokumentere virksomhetens nå-tilstand på anskaffelsesområdet. Evalueringen gir grunnlag for å identifisere forbedringspotensial og veien videre. Evalueringsverktøyet kan også brukes som en del av arbeidet med virksomhetsplan for å planlegge aktiviteter for neste år, og for å måle utvikling ved å sammenligne resultater fra tidligere år.

14.6 Regjeringens tiltak

Det er et klart behov for bedre styring, ledelse og organisering av statens innkjøp. Hvilke tiltak som bør gjennomføres, varierer fra sektor til sektor. Ofte vil det være sammenfallende behov for ulike offentlige virksomheter i samme sektor, og det kan vise seg å være behov for større grad av samarbeid og samordning mellom virksomhetene, jf. kapittel 15. Det kan også være et behov for å vurdere sektorovergripende løsninger, for eksempel basert på faktorer som virksomhetenes størrelse og arbeidsform. Virksomheter innenfor ulike sektorer kan, på bakgrunn av slike faktorer, ha like utfordringer på innkjøpsområdet som tilsier at det bør vurderes å etablere sektorovergripende løsninger.

Regjeringen vil derfor utrede behovet for sektorvise gjennomganger av styringen, ledelsen og organiseringen av statlige innkjøp. Utredningen skal identifisere hvilke sektorer som er aktuelle for en nærmere gjennomgang. Utredningen skal også vurdere om det kan være aktuelt med sektorovergripende løsninger på innkjøpsområdet.

De sektorvise gjennomgangene vil kunne være et virkemiddel for statlige virksomheter til å oppnå både kravene i avbyråkratisering- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen), og andre overordnede mål. Enkelte sektorer har allerede gjennomført tilsvarende gjennomganger, for eksempel miljøforvaltningen, jf. boks 14.3, mens i andre sektorer antas det å være et stort forbedringspotensial.

Potensialet for forbedringer er like stort i kommunal sektor, og det kan være behov for lignende gjennomganger i kommunesektoren også. De statlige gjennomgangene vil gi kommunene et godt kunnskapsgrunnlag dersom de igangsetter gjennomganger for å effektivisere og profesjonalisere sine innkjøp.

For å sikre at underordnede virksomheter prioriterer god styring, ledelse og organisering av

¹⁵ Rambøll. Rapport utarbeidet på vegne av Difi. (2019). *Kompetanseplan: Strategisk bruk av anskaffelser*.

sine innkjøp, bør departementene, i oppfølgingen av de sektorvise gjennomgangene, stille klare krav til virksomhetenes prioriteringer og resultater på innkjøpsområdet. Dette bør gjøres gjennom etatsstyringen der tildelingsbrev og lederlønnskontrakter er sentrale verktøy, jf. punkt 14.2.2.1 og 14.2.2.2. Kravene bør konkretiseres og tilpasses på bakgrunn av de sektorvise gjennomgangene.

Regjeringen vil:

- Utrede behovet for sektorvise tiltak for bedre styring, ledelse og organisering av statlige innkjøp.

15 Mer samordning av offentlige innkjøp

15.1 Innledning

Å gjennomføre offentlige anskaffelser innebærer ofte omfattende og krevende prosesser som fordrer at oppdragsgiverne har ansatte eller leier inn personer med god anskaffelsesfaglig kompetanse og erfaring. I tillegg er det gjerne nødvendig med juridisk bistand for å sikre korrekt etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Mange offentlige oppdragsgivere ser det derfor som hensiktsmessig å samarbeide med andre offentlige oppdragsgivere for å spare penger og ressurser.

Det finnes mange typer innkjøpssamarbeid. Fra midlertidige samarbeid om enkeltanskaffelser mellom to oppdragsgivere, til permanente innkjøpssentraler¹ som er etablert for å kjøpe inn varer og tjenester på vegne av en rekke oppdragsgivere. Og fra uforpliktende og uformelle samarbeid, til obligatoriske løsninger basert på formelle avtaler. Innkjøpssamarbeid kan videre være begrenset til samarbeid om spesifikke varer eller tjenester, som for eksempel medisiner, eller spesifikke sektorer som politisektoren og forsvarssektoren. Innkjøpssamarbeid kan også omfatte nettverk der ulike virksomheter møtes for å utveksle erfaringer eller råd i forbindelse med offentlige innkjøp.

Samordning av offentlige innkjøp innenfor begrensede områder har vært praktisert lenge i Norge. En kartlegging av innkjøpssamarbeid i kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter utført av KPMG, avdekket totalt 22 statlige innkjøpssamarbeid og 74 fylkeskommunale og kommunale innkjøpssamarbeid.² Kartleggingen viser at det er stor variasjon på størrelsen av innkjøpssamarbeidene og hvordan de er organisert, men en stor majoritet av alle oppdragsgiverne er del av ett eller flere innkjøpssamarbeid.

Innkjøpssamarbeid kan ha en rekke positive gevinster. Ved å samordne sine innkjøp, kan opp-

dragsgiverne blant annet oppnå mer effektiv organisering og oppgavefordeling, skaffe seg høyere kapasitet og kompetanse, og få styrket sin innkjøpsmakt. Dette kan gi reduserte transaksjonskostnader, bedre priser, kvalitet og betingelser på varer og tjenester, og bedre muligheter til å fremme innovasjon, miljøhensyn og andre samfunnshensyn. Det bør derfor legges til rette for mer og bedre samordning av offentlige innkjøp.

I statlig sektor har Statens innkjøps-senter vært etablert som en fireårig prøveordning. Innkjøps-senterets fellesavtaler er obligatoriske for alle statlige forvaltningsorganer i sivil sektor. En nylig gjennomført evaluering av Statens innkjøps-senter viser at senteret har oppnådd svært gode måloppnåelser på sine første fellesavtaler.³ På denne bakgrunn ønsker regjeringen å vurdere om innkjøps-senteret bør videreføres som en permanent ordning, og om innkjøps-senterets kapasitet og kompetanse bør styrkes.

De statlige fellesavtalene dekker imidlertid ikke alle behov. Mange små og mellomstore statlige virksomheter sitter hver for seg og inngår avtaler. Det vil derfor være gevinster å hente – både kvalitativt og kvantitativt – ved at statlige innkjøp samordnes i større grad. Behovet for samordning av statlige innkjøp og etablering av løsninger på tvers av sektorer, vil derfor vurderes nærmere.

I kommunal sektor viser ulike rapporter at kommunene har manglende ressurser, kompetanse og tid til å planlegge og gjennomføre offentlige anskaffelser og følge opp inngåtte kontrakter. Det er derfor et særlig aktuelt spørsmål om fylkeskommunale og kommunale innkjøp bør samordnes i større grad for å oppnå bedre anskaffelser og mer effektive prosesser. Regjeringen ønsker derfor, i samarbeid med kommunesektoren, å gjennomføre en utredning av samordning av fylkeskommunale og kommunale innkjøp.

Samordning av innkjøp kan ha negative virkninger, som favorisering av store leverandører og

¹ En innkjøpssentral er en offentlig oppdragsgiver som foretar samordnede innkjøp og eventuelt utfører tilknyttede innkjøpstjenester.

² KPMG. Utredning for Difi. (2018). *Kartlegging av innkjøpssamarbeid i kommune, fylkeskommune og statlige virksomheter*.

³ Oslo Economics og Inventura. Utredning for Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Evaluering av Statens innkjøps-senter*.

redusert konkurranse i enkeltmarkeder. Ved innkjøpssamordning må oppdragsgiverne derfor være særlig oppmerksomme på risikoen for slike virkninger, og legge til rette for god konkurranse om oppdragene, herunder legge til rette for deltakelse fra små og mellomstore bedrifter, lokale bedrifter og gründervirksomheter.

15.2 Fordeler med innkjøpssamarbeid

Internasjonale og nasjonale erfaringer viser at det er mange fordeler ved å etablere innkjøpssamarbeid, herunder nasjonale eller regionale innkjøps-sentraler.⁴ Innkjøpssamordning kan for det første føre til en mer effektiv organisering og oppgavefordeling ved offentlige innkjøp. Istedenfor at hver virksomhet skaffer seg nødvendig kompetanse til å håndtere alle sine anskaffelser, kan virksomhetene spare ressurser ved å organisere seg på en mer hensiktsmessig måte.

Videre vil kompetansenivået vanligvis høynes gjennom at den tilgjengelige kompetansen økes. Dette kan gi mer profesjonelle innkjøpsorganisasjoner, som kan bidra til høyere kvalitet på innkjøpene og større muligheter for å ivareta viktige samfunnshensyn. Innkjøpssamarbeid kan dermed bidra til å gjennomføre politiske mål, slik som å fremme miljøvennlige anskaffelser og innovasjon, og legge til rette for deltakelse fra små og mellomstore bedrifter. Manglende kapasitet hos mindre virksomheter gjør det også vanskelig å forbedre og gjennomføre komplekse innkjøpsprosesser på områder som krever spesifikk produkt- og markedskunnskap.

Høyere kompetansenivå vil også gi styrket regeletterlevelse, og gi oppdragsgiverne større rettslig, teknisk og økonomisk sikkerhet, i gjennomføringen av anskaffelsesprosessen. Dette vil redusere risikoen for dårlig kvalitet på varene eller tjenestene, leverandørsvikt, mangelfulle kontraktbetingelser og klager.

Ved inngåelse av samordnede rammeavtaler kan både oppdragsgivere og leverandører forvente en betydelig reduksjon i sine transaksjonskostnader. Fra oppdragsgivernes side vil gjennomføringen av en full anskaffelsesprosess, sammenlignet med et enkelt avrop på en rammeavtale, innebære store transaksjonskostnader, både i form av ressurser og tid. Tilsvarende har leverandørene til det offentlige mye større transaksjons-

kostnader ved deltakelse i en full anskaffelsesprosess, sammenlignet med enkle avrop.

Ved å gå sammen om innkjøp kan oppdragsgivere dessuten styrke sin innkjøpsmakt. Større kontrakter er gjerne mer attraktive for mange leverandører, og offentlige oppdragsgivere kan på den måten oppnå avtaler med bedre betingelser og lavere priser.

Samordning kan videre gi større grad av standardisering, ved at flere virksomheter bruker de samme konkurransegrunnlagsmalene, stiller de samme kontraktskravene, bruker de samme anskaffelsesprosessene osv. Dette vil gjøre anskaffelser mer effektive, gjennom at hver enkelt innkjøper ikke behøver å «tenke nytt» ved hver ny anskaffelse som gjennomføres, men kan gjenbruke allerede utarbeidede maler, krav, prosesser osv. Standardisering gjør det også lettere for leverandørene, som kan forholde seg til de samme malene, kravene og prosessene, istedenfor å måtte tilpasse seg hver enkelt oppdragsgiver.

15.3 Konkurransemessige utfordringer ved innkjøpssamarbeid

Innkjøpssamordning kan ha uheldige virkninger som favorisering av store leverandører og redusert konkurranse i enkeltmarkeder. Ved innkjøpssamordning er det derfor nødvendig å være oppmerksom på dette, og legge til rette for deltakelse fra små og mellomstore bedrifter, lokale bedrifter og gründervirksomheter. Inngåelse av store rammeavtaler krever høy bevissthet om hvordan avtalene kan påvirke leverandørmarkedet. Dette gjelder særlig ved inngåelse av landsdekkende eller regionale rammeavtaler.

Samordning kan føre til effektivisering og bedre betingelser for oppdragsgiverne gjennom lavere transaksjonskostnader og økt kjøpermakt. Dersom kontraktene er så store at kun et fåtall aktører har mulighet til å delta i konkurransen, kan samordning imidlertid bidra til å svekke konkurransen. I ytterste konsekvens kan dette føre til monopolisering av enkeltmarkeder. På lengre sikt kan det føre til høyere priser, dårligere utvalg og svekkede innkjøpsmuligheter for oppdragsgiverne.

En særlig aktuell problemstilling ved innkjøpssamordning i statlig sektor, har vært inngåelse av nasjonale eller regionale rammeavtaler som har utelukket deltakelse fra små og mellomstore bedrifter. Blant annet har det vært flere tilfeller der lokale hoteller har blitt hindret fra å delta i landsdekkende rammeavtaler på hotell- og konfe-

⁴ Se blant annet Oslo Economics og Inventura. Utredning for Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Evaluering av Statens innkjøps-senter*.

ransetjenester, på grunn av absolutte krav om hotellkapasitet og at leverandørene må være i stand til å tilby sine tjenester i landets største byer. Dette har ført til at NHO, NHO Reiseliv, Sykehusinnkjøp HF, Statens innkjøpscenter, Difi og hotellbransjen har gått sammen om å utarbeide konkurransemaler som legger til rette for at også hoteller utenfor de største kjedene i større grad skal kunne delta i konkurranser om statlige kontrakter, se også kapittel 5.

Innkjøps samarbeid fører ikke nødvendigvis til redusert konkurranse, med mindre deltakelse fra små og mellomstore bedrifter. For eksempel viser tall fra Statens Inköpscentral i Sverige en høy andel små og mellomstore bedrifter på deres rammeavtaler. I 2018 hadde 65 prosent (500 stykker) av leverandørene inntil 49 ansatte og 87 prosent (669 stykker) av leverandørene inntil 199 ansatte.⁵ Tall fra Staten og Kommunernes Indkøbsservice A/S (SKI) i Danmark viser den samme tendensen. I 2017 var 72 prosent av deres 250 leverandører meget små, små eller mellomstore bedrifter, mens store og utenlandske leverandører utgjorde 28 prosent.⁶ I en utredning av statlig innkjøps samordning foretatt av Statskontoret i Sverige forklares blant annet den høye andelen små og mellomstore bedrifter på statlige rammeavtaler med at rammeavtaleansvarlige ofte benytter særlige tiltak for å tilrettelegge og øke mulighetene for små og mellomstore bedrifter i konkurransen. Dette gjøres ved for eksempel regionale oppdelinger av rammeavtalene og etterspørsel etter spesialistkompetanse, og at det er en bevissthet om betydningen av å inkludere små og mellomstore bedrifter.⁷

Som eksempelet fra Sverige viser, vil de konkurransemessige utfordringene ved samordning i stor grad avhenge av hvordan oppdragsgiverne legger opp anskaffelsene. Det er derfor viktig at innkjøperne allerede i planleggingen av anskaffelsene foretar gode markedsanalyser, vurderer potensielle konkurransemessige effekter og legger opp avtalene på en måte som sikrer fortsatt god konkurranse i det aktuelle markedet. Aktuelle tiltak for å legge til rette for deltakelse fra små og mellomstore bedrifter kan for eksempel omfatte oppdeling av anskaffelser geografisk eller i mer spesifiserte kategorier, eller å unngå strengere krav enn nødvendig.

⁵ Kammarkollegiet (2019). *Årsberetning for 2018*.

⁶ Staten og Kommunernes Indkøbsservice A/S (2018). *Årsrapport for 2017*.

⁷ Statskontoret (2009). *En effektivare statlig inköps samordning – analys och förslag*.

Det følger av anskaffelsesreglene at det er mulig å dele opp anskaffelser i delkontrakter, og oppdragsgiveren kan selv bestemme størrelsen på og innholdet i dem. Ved større anskaffelser skal oppdragsgiverne alltid gjøre en vurdering av om større kontrakter skal deles opp, og gi en begrunnelse for manglende kontraktsoppdeling.

Det er viktig med økt kunnskap og bevissthet hos oppdragsgiverne om de konkurransemessige utfordringene og hvordan de kan håndteres. Regjeringen vil derfor invitere næringslivet og offentlige oppdragsgivere til å gå sammen om å utarbeide «felles kjøreregler» for hvordan offentlige anskaffelser best kan gjennomføres. Se nærmere omtale av dette tiltaket i kapittel 5.

15.4 Samarbeid om innovative innkjøp

Innkjøps samarbeid kan være særlig viktig ved utviklingen av nye og innovative varer og tjenester. For å kunne legge til rette for innovasjon på en god måte, er det nødvendig med profesjonelle og kompetente innkjøpere. Anskaffelser av innovasjon er ofte svært ressurskrevende. Det er fordi de fordrer god planlegging, inkludert mye dialog med leverandørmarkedet, omfattende anskaffelsesprosesser med bruk av forhandlinger, samt tett samarbeid med valgte leverandør i utviklingsfasen.

Ved innkjøps samarbeid legges det også til rette for at den utviklede varen eller tjenesten kan få størst mulig utbredelse. Istedenfor at for eksempel én kommune utvikler en innovativ vare eller tjeneste som ingen andre kommuner gjøres kjent med, er det hensiktsmessig at flere kommuner går sammen om å utvikle en vare som kan kjøpes av flere. Dette er særlig aktuelt ved konkurranse om innovasjonspartnerskap, hvor den ferdige utviklede varen eller tjenesten kan kjøpes uten gjennomføring av en ny anskaffelse.

Samarbeid om utviklingsprosjekter gjør også prosjektene mer interessante for leverandørmarkedet. For leverandørene vil det være en fordel å få muligheten til å selge den utviklede varen eller tjenesten til flest mulig virksomheter, og de vil derfor kunne være villig til å tilby bedre priser og bedre betingelser for utviklingsarbeidet.

Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at innkjøps samarbeid også kan ha negative konsekvenser for innovasjon, dersom de involverte virksomhetenes behov ikke blir ivaretatt i tilstrekkelig grad. 29 prosent av statlige virksomheter og 27 prosent av kommunale virksomheter som er med i et eller flere innkjøps samarbeid oppgir man-

glende forståelse for virksomhetenes behov som en svakhet i forbindelse med innkjøpssamarbeid.⁸

Hvordan offentlige virksomheter kan lykkes med innovasjon, beskrives nærmere i kapittel 7.

15.5 Innkjøpssamarbeid i statlig sektor

15.5.1 Statlige innkjøpssamarbeid

Statlige innkjøpssamarbeid er ofte sektorbaserte, for eksempel innenfor helse, utdanning, politi, forsvar og kraft. Viktige innkjøpssamarbeid er blant annet Statens innkjøpssenter, Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS), Sykehusinnkjøp, Politiets fellestjeneste og Forsvarets logistikkorganisasjon.

De fleste innkjøpssamarbeidene bistår med planleggingen av anskaffelsesprosessen og gjennomføringen av konkurransen, og er også sentral i kontraktsoppfølgingen. De fleste er også formelt organisert og bemannet av egne ansatte.

Ytelsene som kjøpes inn gjennom innkjøpssamarbeidene omfatter et bredt spekter av varer og tjenester. Ytelsene kjennetegnes av at det er felles behov på tvers av mange virksomheter, at det utgjør store innkjøpsvolum, at det skjer innenfor bestemte sektorer og at det i stor grad er relativt standardiserte varer og tjenester. Dette omfatter ulike IT- og teletjenester, administrative tjenester, kontormøbler og kontorrekvisita, vikartjenester mv.

15.5.2 Statens innkjøpssenter

Statens innkjøpssenter ble etablert 1. januar 2016 for å inngå og forvalte fellesavtaler for statlige virksomheter. Statens innkjøpssenter er bevilgningsfinansiert, og disponerer en bevilgning på 12,5 millioner per år. Innkjøpssenteret har ti årsverk og er organisert som en egen seksjon i Avdeling for offentlige anskaffelser i Difi.

Innkjøpssenterets fellesavtaler er obligatoriske for alle statlige forvaltningsorganer i sivil sektor.⁹ Virksomhetene kan imidlertid melde fravalg, det vil si velge å ikke delta i enkeltkonkurranser. Fravalg kan gjøres uten begrunnelse, og kan være aktuelt der virksomheten har eksisterende avtaler som dekker avtaleområdet, når virksomheten har spesifikke behov som en plan-

lagt fellesavtale ikke dekker eller virksomheten ikke har behov for varene eller tjenestene som avtalen dekker innenfor avtalens virketid. Det er kun mulig for virksomhetene å be om fravalg i enkeltavtaler. Det er ikke mulig å velge bort innkjøpsordningen som helhet.

Stortinget, Forsvarets militære enheter og særlovselskap som helseforetak og helseregioner, kan på frivillig grunnlag tilslutte seg innkjøpsordningen. Kommunal sektor er ikke omfattet av ordningen og kan heller ikke delta i ordningen frivillig.

Statens innkjøpssenter har så langt inngått sju fellesavtaler innen forbruksmateriell, reisebyråtjenester, internrevisjon, mobiltelefoni, mobiltelefoner og nettbrett, PC-skjermer og PC-klienter.

15.5.2.1 Mulig videreføring av Statens innkjøpssenter

Statens innkjøpssenter ble opprettet som en fireårig prøveordning. Ved opprettelsen ble det forutsatt en evaluering av innkjøpssenteret før en eventuell videreføring av senteret. Oslo Economics og Inventura har derfor på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet evaluert prøveordningen.¹⁰

Hovedfunnene i rapporten er at Statens innkjøpssenter gir mer effektive innkjøp (reduerte priser og transaksjonskostnader), sikrer god regelverksetterlevelse, profesjonelle anskaffelsesprosesser og ivaretagelse av relevante samfunns hensyn, samt bidrar til økt bruk av elektronisk handel i de statlige virksomhetene. Evalueringen viser at gevinstene i form av lavere priser og reduserte transaksjonskostnader mer enn oppveier ressursene som brukes på Statens innkjøpssenter.

Evalueringen viser reduksjon i ressursbruken, både for de statlige virksomhetene som bruker fellesavtalene, og leverandørene som deltar i konkurransene om fellesavtalene. De statlige virksomhetene har redusert ressursbruken i de fasene av anskaffelsesprosessen som foregår før implementeringen av en innkjøpsavtale, som følge av innkjøpssenterets fellesavtaler. Ressursbruken har imidlertid økt i oppfølgingsfasen etter at avtalen er inngått.

Når det gjelder leverandørene, bruker de om lag dobbelt så lang tid på å utforme et tilbud til Statens innkjøpssenter som til en gjennomsnittlig enkeltstående virksomhet. Antallet konkurranser

⁸ KPMG. Utredning for Difi. (2018). *Kartlegging av innkjøpssamarbeid i kommune, fylkeskommune og statlige virksomheter*.

⁹ Se fullmakt til å inngå felles innkjøpsavtaler på lovdata.no.

¹⁰ Oslo Economics og Inventura. Utarbeidet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Evaluering av Statens innkjøpssenter*.

leverandørene deltar i er imidlertid betydelig redusert. Dette gir store tidsbesparelser for leverandørene, som kan utforme ett tilbud til Statens innkjøps-senter istedenfor å utforme tilbud for hver enkelt statlig virksomhet. Utredningen estimerer at reduserte transaksjonskostnader for leverandørene gir en samfunnsøkonomisk besparelse over en fireårsperiode, på 204 millioner kroner totalt for de sju inngåtte fellesavtalene.

Evalueringen viser videre at de statlige virksomhetene har fått lavere innkjøpspriser som følge av innkjøpsavtalene.¹¹ Evalueringen finner at de statlige virksomhetene kan realisere en samlet gevinst på 523 millioner kroner over fire år som følge av de sju første statlige fellesavtalene.

Statens innkjøps-senter ivaretar samtidig samfunnshensyn som miljø og sosialt ansvar på en god måte. Evalueringens funn tyder på at samfunnshensynene ivaretas i noe større grad enn tidligere, spesielt dersom en sammenligner med mindre statlige virksomheter.

Evalueringen har ikke identifisert negative virkninger på konkurransen i markedene hvor det er inngått statlige fellesavtaler. For de gjennomførte anskaffelsene, viser evalueringens analyser at Statens innkjøps-senters fellesavtaler vanligvis vil være de største i det aktuelle markedet. Likevel gir ikke analysene grunn til å tro at avtalenes volum vil kunne svekke konkurransen i markedet.

Evalueringen beregner den samlede samfunnsøkonomiske gevinsten av Statens innkjøps-senter til å være 861 millioner kroner over en fireårsperiode med dagens avtaleportefølje. Når det tas hensyn til kostnadene for drift av Statens innkjøps-senter, beregnes en netto gevinst på 801 millioner kroner. Evalueringen påpeker at det er stor usikkerhet omkring størrelsen på gevinstene, men at det er tilstrekkelig grunnlag for å konkludere med at besparelsene som senteret fører til, er vesentlig større enn kostnadene.

Evalueringen av Statens innkjøps-senter viser flere og store gevinster ved de statlige fellesavtalene, og et betydelig potensial for ytterligere gevinster ved et økt avtalevolum. Det er videre et utbredt ønske om flere statlige fellesavtaler fra de statlige virksomhetene som er omfattet av innkjøpsordningen.¹² Regjeringen vil derfor vurdere

å etablere innkjøps-senteret som en permanent ordning.

15.5.2.2 Mulig styrking av Statens innkjøps-senter

Hvis Statens innkjøps-senter skal inngå og følge opp ytterligere fellesavtaler, vil det være behov for økt ressursinnsats og bemanning i innkjøps-senteret. Statens innkjøps-senter har selv meddelt at de er i ferd med å nå full kapasitetsutnyttelse med dagens bemanning på ti ansatte.

Evalueringsens vurdering er at en økt bemanning i Statens innkjøps-senter, med den rette kompetansen, vil kunne bidra til å realisere ytterligere besparelser og samfunnsøkonomiske gevinster. Evalueringen viser at innkjøps-senteret også trenger flere ressurser for å bli bedre på kommunikasjon og informasjon ut mot de statlige virksomhetene, og til å yte mer bistand og service i implementeringen og oppfølgingen av fellesavtalene. Dette er særlig viktig for å sikre at de inngåtte fellesavtalene blir brukt, og at de potensielle gevinstene ved avtalene blir realisert.

Manglende oppfølging av avtalene kan medføre at avtalene ikke brukes, fordi virksomhetenes brukere ikke blir gjort klar over innkjøps-senterets rammeavtaler, eller at brukerne blir misfornøyde på grunn av mangelfulle leveranser, feile priser eller lignende. Den manglende bruken kan igjen føre til misfornøyde leverandører, som ikke får det salgsvolumet de hadde blitt forespeilet, og som ikke vil være villige til å gi like gode betingelser i neste konkurranse som innkjøps-senteret gjennomfører.

Det er videre viktig at innkjøps-senteret har kapasitet til å ivareta brukerinvolvering. For å sikre at innkjøps-senteret inngår rammeavtaler som er tilpasset de ulike virksomhetenes behov, er det nødvendig at virksomhetene involveres i vurderingene av hvilke avtaler som skal prioriteres, og at de inkluderes i utformingen av anskaffelsesdokumentene.

I en OECD-undersøkelse av innkjøps-sentraler i EU ble det konkludert med at de viktigste målene for innkjøps-sentraler i fremtiden vil være å utvikle og forvalte effektive og attraktive rammeavtaler og avropssystemer for kunder og leverandører, begrense risikoen for kundene og skape en organisasjon med høy kompetanse, profesjonalisering og et sterkt service-konsept.¹³

Sammenlignet med de statlige innkjøps-sentralene i de andre nordiske landene, har innkjøps-sen-

¹¹ Evalueringen har kun vurdert priseffektene av de statlige fellesavtalene om forbruksmateriell, mobiltelefoni og reisebyrå-tjenester. De øvrige fellesavtalene er inngått nylig og er i liten grad implementert i virksomhetene.

¹² Oslo Economics og Inventura. Utarbeidet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Evaluering av Statens innkjøps-senter*, kapittel 9.2.

¹³ OECD. (2011). *Centralised Purchasing Systems in the European Union*. Sigma Papers, No. 47.

teret i Norge svært begrensede ressurser. De statlige innkjøpsentralene i Sverige, Danmark og Finland har helt andre forutsetninger for å inngå fellesavtaler enn Statens innkjøpscenter, jf. boks 15.1.

Regjeringen vil vurdere å styrke Statens innkjøpscenter slik at sentret har tilstrekkelig bemanning og kompetanse til å inngå flere fellesavtaler, og til å sikre god implementering og oppfølging av inngåtte fellesavtaler.

Regjeringen mener det er viktig at innkjøpscenteret settes i stand til å ivareta deltakelse fra små og mellomstore bedrifter, inkludert lokale leverandører, i konkurransene om de statlige fellesavtalene. Dette fordrer god kompetanse på markedsanalyser og god kjennskap til de konkrete produkt- og tjenestemarkedene som er aktuelle for inngåelse av fellesavtaler. Regjeringen mener at innkjøpscenterets gode dialog med leverandørmarkedet i forbindelse med forberedelsen, gjennomføringen og oppfølgingen av konkurranser om nye fellesavtaler, bør videreføres og utvides.

Det er videre viktig at innkjøpscenterets erfaring og kunnskap på dette feltet spres til andre statlige virksomheter. Statens innkjøpscenter bør derfor legge til rette for utveksling av erfaringer og kunnskap med andre oppdragsgivere. Det kan for eksempel være aktuelt å etablere møteplasser mellom oppdragsgivere og leverandører, inkludert små og mellomstore bedrifter, lokale bedrifter og gründervirksomheter.

15.5.2.3 Innkjøpscenterets rolle og oppgaver

Evalueringen av Statens innkjøpscenter har også vurdert eventuelle endringer i innkjøpscenterets mandat, rolle og oppgaver.

I den grad Statens innkjøpscenter også skal utvide til avtaleområder hvor de statlige virksomhetene har mer sprikende behov, uttaler evalueringen at det kan være hensiktsmessig med frivillig tilslutning til avtaler på slike avtaleområder. En mulighet som skisseres er at innkjøpsordningen består av en obligatorisk del, som i dag, for avtaler som det store flertallet av statlige virksomheter bør være tilsluttet, og en frivillig del som omfatter avtaler som større eller mindre grupper av virksomheter har behov for. For eksempel sektorvise eller regionale rammeavtaler.

Et annet aktuelt spørsmål er hvilke typer virksomheter som skal kunne delta i innkjøpsamordningen. Flere kommuner har uttrykt ønske om å tilslutte seg innkjøpscenterets fellesavtaler, og en

Boks 15.1 Innkjøpsentraler i andre land

Sverige: I Sverige organiseres statlige innkjøp gjennom Statens inköpscentral (SI) som ble etablert 1. januar 2011. SI består av rundt 64 ansatte og forvalter 27 avtaleområder med nesten 1 900 avtaler, og har en omsetning på sine rammeavtaler på ca. 13,6 milliarder svenske kroner. Ordningen finansieres av en prosentmessig avgift gjennom de respektive rammeavtalene. Avgiften ligger i gjennomsnitt på 0,7 prosent.

Danmark: I Danmark ble Staternes og Kommunernes Indkøbsservice A/S (SKI) etablert i 1994, som non-profit offentlige aksjeselskap, eid i fellesskap av staten (55 prosent) og Kommunernes Landsforening (45 prosent). SKIs hovedoppgave er å samordne forhandlinger av rammeavtaler på vegne av staten og kommunene i Danmark. SKI har ca. 85 ansatte og forvalter rammeavtaler innen 42 ulike vare- og tjenestekområder. SKI hadde en årlig omsetning på sine rammeavtaler på ca. sju milliarder danske kroner i 2017. SKI finansieres gjennom en omsetningsavgift på leverandørenes rammeavtaler (normalt mellom én til tre prosent).

Finland: I Finland ble Hansel etablert som grossistvirksomhet i 1941, og reetablert som innkjøpsentral i 1995, som et non-profit statlig aksjeselskap. Hansel har ca. 94 ansatte og tilbyr ca. 70 ulike rammeavtaler innenfor en rekke vare- og tjenestekategorier. Omsetningen på rammeavtalene i 2017 var på ca. 830 millioner euro. Hovedinntektskilden er en omsetningsavgift på leverandørenes rammeavtaler (maksimum 1,5 prosent, gjennomsnittlig avgift i 2017 var 1,04 prosent).

Storbritannia: Crown Commercial Service (CCS) er en innkjøpsentral for offentlig sektor i Storbritannia. For regnskapsåret 2017/2018 var det en omsetning på CCS' avtaler på ca. 13 milliarder pund. CCS har mellom 700 og 800 ansatte og forvalter ca. 95 avtaler. CCS er finansiert med en omsetningsavgift på inntil én prosent på rammeavtalene. Avgiften betales av leverandørene.

utvidelse av innkjøpsamordningen til å omfatte kommuner kan potensielt gi ytterligere gevinster. En mulig modell er å åpne for at oppdragsgivere i kommunal sektor *frivillig* kan delta på avtaler som Statens innkjøpscenter inngår. Et annet alternativ

er at innkjøpssenteret får i oppdrag å inngå egne *frivillige* fellesavtaler for kommunale oppdragsgivere. I så fall må det vurderes nærmere om en slik utvidelse av innkjøpssentrets rolle vil medføre økt risiko for negativ påvirkning på konkurransen i de relevante markedene. Samordning av kommunale innkjøp vil vurderes nærmere i en egen utredning, jf. punkt 15.6.4.

Evalueringen peker også på at det kan være en mulighet for at Statens innkjøpssenter kan utføre andre oppgaver enn å inngå fellesavtaler for alle virksomhetene som er omfattet av innkjøpsordningen. For eksempel pekes det på at Statens innkjøpssenter kan få i oppgave å identifisere og gruppere statlige virksomheter som har sammenfallende behov, og som kan oppnå gevinster ved å opptre samlet utover innkjøpssenterets fellesavtaler. Et av tiltakene i denne meldingen er at det skal gjennomføres sektorvise gjennomganger av styringen, ledelsen og organiseringen av statlige innkjøp med sikte på effektivisering og profesjonalisering av anskaffelsene, jf. punkt 14.6. I gjennomgangene vil det blir vurdert om det bør etableres løsninger på tvers av sektorene.

Etter hvert som man får mer erfaring med ordningen, og i lys av kommende utredninger nevnt ovenfor, vil regjeringen vurdere om innkjøpssenterets rolle og oppgaver bør endres eller utvides.

15.5.2.4 Innkjøpssenterets organisering og finansiering

Dersom innkjøpssenteret videreføres er det viktig at innkjøpssenterets organisering og finansiering understøtter dets mandat, rolle og oppgaver fremover. Det er ikke gitt at den organiseringen og finansieringsmetoden som ble valgt i innkjøpssenterets oppstartsfase vil være den rette også på lenger sikt. Evalueringen av Statens innkjøpssenter peker på ulike fordeler og ulemper ved dagens organisering og finansieringsmetode.¹⁴

Når det gjelder organisering, uttaler evalueringen at det er naturlig at senteret har større grad av autonomi, jo større bemanning og jo flere oppgaver senteret skal ha. Evalueringen peker på at dette kan tale for en organisering av senteret som en egen avdeling i Difi eller som en egen forvaltningsenhet underlagt et departement. På noe lenger sikt anbefaler evalueringen at det også vurderes å organisere senteret som et foretak, etter finsk eller dansk modell, jf. boks 15.1.

Når det gjelder finansiering, viser evalueringen til at det finnes alternativer til dagens ordning med rammefinansiering over statsbudsjettet. I Danmark, Finland og Sverige har for eksempel de statlige innkjøpssentralene alle valgt en løsning med avgiftsfinansiering, jf. boks 15.1.

Evalueringen anbefaler å fortsette med dagens rammefinansiering i noe tid fremover, til den statlige innkjøpsordningen er skikkelig etablert og kjent blant alle virksomhetene, og avtalene har fått virke i noen år. Evalueringen anbefaler imidlertid å vurdere overgang til helt eller delvis avgiftsfinansiering, ettersom dette vil kunne øke insentivene til kostnadseffektivitet i Statens innkjøpssenter, og gi signaler om virksomhetenes etterspørsel og betalingsvilje for avtaler.

Regjeringen vil vurdere om dagens organisering og finansiering av Statens innkjøpssenter er hensiktsmessig over tid, tatt i betraktning innkjøpssenterets oppgaver. Vurderingen vil blant annet avhenge av en eventuell styrking av innkjøpssenteret, jf. punkt 15.5.2.2, og av om senteret blir tillagt nye roller og oppgaver, jf. punkt 15.5.2.3.

15.5.3 Behov for samordning for små og mellomstore virksomheter

Mange små og mellomstore statlige virksomheter har begrensede ressurser, men sitter likevel hver for seg og inngår avtaler. Disse virksomhetenes behov vil ikke bli dekket fullt ut av de obligatoriske fellesavtalene til Statens innkjøpssenter. Det vil derfor være gevinster å hente – både kvalitativt og kvantitativt – ved at statlige virksomheter samarbeider på områder som ikke dekkes gjennom Statens innkjøpssenters fellesavtaler. I en rapport om administrative fellesfunksjoner i staten var anskaffelser den tjenesten det ble etterspurt mest støtte til.¹⁵ Rapporten anbefalte at det utpekes en eller flere instanser som tar initiativ til rammeavtaler for små og mellomstore statlige virksomheter. I tillegg til inngåelse av fellesavtaler, har små og mellomstore virksomheter også behov for anskaffelsesfaglig og anskaffelsesrettslig bistand.

Regjeringen ser et klart behov for mer effektive og profesjonelle innkjøp i statlig sektor, og mener at bedre styring, ledelse og organisering av statens innkjøp er helt nødvendig for å kunne oppnå dette, jf. kapittel 14. I kapitlet beskrives behovet for sektorvise gjennomganger av styrin-

¹⁴ Oslo Economics og Inventura. Utarbeidet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Evalueringsrapport av Statens innkjøpssenter*, kapittel 9.6 og 9.7.

¹⁵ Difi. Utredning for Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018). *Administrative fellesfunksjoner i staten - Status og utviklingsmuligheter*. Rapport 2018:9.

gen, ledelsen og organiseringen av statlige innkjøp, inkludert mulig sektorovergripende innkjøpssamarbeid.

15.6 Innkjøpssamarbeid i kommunal sektor

15.6.1 Kommunale innkjøpssamarbeid

Kommuneforvaltningen i Norge kjøpte i 2016 inn varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider for ca. 202 milliarder kroner.¹⁶ Hvordan kommunale innkjøp gjennomføres, er derfor av stor betydning for kommuneforvaltningens utgifter. Det er opp til hver enkelt fylkeskommune og kommune hvordan de gjennomfører anskaffelser. De kan overlate innkjøp til den enkelte etat, samordne internt i fylkeskommunen/kommunen eller inngå samarbeid med andre kommuner og fylkeskommuner. Det er derfor stor variasjon i hvordan de ulike fylkeskommunene og kommunene organiserer sine anskaffelser.

Fylkeskommunene og kommunene har etablert en rekke ulike typer innkjøpssamarbeid. Alle fylkeskommunene og ca. 85 prosent av kommunene deltar i et eller flere innkjøpssamarbeid.¹⁷ Det er stor variasjon på størrelsen på innkjøpssamarbeid og hvordan de er organisert. Det er registrert mindre innkjøpssamarbeid som består av kun to kommuner, og store samarbeid, som for eksempel Offentlig Fellesinnkjøp på Agder (OFA), som er et innkjøpssamarbeid med Aust- og Vest-Agder fylkeskommuner og 24 kommuner som deltagere, samt ni andre kommunale og statlige enheter.¹⁸

Regjeringens region- og kommunereformer innebærer at antallet fylker vil reduseres til elleve og antallet kommuner vil reduseres til 356 i 2020. Reformene kan føre til større og sterkere fagmiljøer i de nye fylkene og kommunene, som vil være bedre i stand til å ivareta anskaffelsesområdet. Mer kompetanse og kapasitet i fylkene og kommunene kan videre tilrettelegge for økt og bedre bruk av innkjøpssamarbeid.

15.6.2 Særlige utfordringer ved kommunale innkjøp og innkjøpssamarbeid

I 2014 gjennomførte Rambøll og Inventura en undersøkelse av kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranse på oppdrag fra KS.¹⁹ I rapporten pekes det på en rekke flaskehalsar og utfordringer i anskaffelsesprosessene for kommunesektoren. Rapporten viser blant annet at kommunene har manglende ressurser, kompetanse og tid til å planlegge og gjennomføre offentlige anskaffelser og følge opp inngåtte kontrakter. Innkjøpsfaglig kompetanse finnes som regel kun hos én person i små kommuner med en liten administrasjon. Kommunene opplever videre at det er utfordrende å holde seg oppdatert på regelverk og endringer i regelverk, og at klageprosesser og innsynskrav er svært tids- og ressurskrevende.

KS har i sitt innspill til denne meldingen påpekt at halvparten av landets kommuner har færre enn 5 000 innbyggere, og at dette gir kommunene særlige utfordringer med å skaffe tilstrekkelig kompetanse til å legge til rette for gode innkjøp. Manglende ressurser og kompetanse innebærer også at kommunale virksomheter ikke alltid er i stand til å følge opp politiske forventninger knyttet til innovative og miljøvennlige anskaffelser, samt oppfølging av brudd på lønns- og arbeidsvilkår og menneskerettigheter. Ivaretagelse av slike forhold kan være særlig krevende og vil ofte kreve spesialisert kompetanse.

Om fylkeskommunale og kommunale innkjøp bør samordnes i større grad for å oppnå bedre anskaffelser og mer effektive prosesser, er derfor et særlig aktuelt spørsmål. Det er et betydelig potensial for bedre samordning av innkjøp i kommunal sektor, og internasjonale erfaringer viser en rekke fordeler ved samordning av innkjøp, med besparelser både gjennom lavere priser, lavere transaksjonskostnader og bedre kvalitet.²⁰ Et eksempel på en type innkjøp som kan være egnet for samordning er IKT-anskaffelser. Riksrevisjonen la i 2016 frem en rapport om digitaliseringsarbeidet i kommunene, som blant annet viser at kun 44 prosent av rådmennene mener de har god nok kompetanse til å anskaffe IKT-systemer.²¹ Samtidig er det utfordringer knyttet til kommunenes autonomi, og ulike regionale behov

¹⁶ Hentet fra ssb.no.

¹⁷ KPMG. Utredning for Difi. (2018). *Kartlegging av innkjøpssamarbeid i kommune, fylkeskommune og statlige virksomheter*.

¹⁸ Innkjøpssentralen Offentlig Fellesinnkjøp på Agder (OFA) er et organ for felles innkjøpstjenester, felles inngåelse av rammeavtaler for varer og tjenester, og organ for veiledning og rådgivning hos de deltakende parter og for leverandørutvikling.

¹⁹ Rambøll og Inventura. (2014). Utredning for KS. *Kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranse*.

²⁰ Se blant annet SOU 2013:12 «Goda affärer – en strategi för offentlig upphandling».

²¹ Riksrevisjonen. (2017). *Riksrevisjonens undersøkelse av konsulentbruk i staten*. Dokument 3:6 (2016–2017).

og leveranseforhold som må ivaretas i vurderingen av slike tiltak.

KPMGs kartlegging viser en rekke fordeler ved innkjøpssamarbeid, men også at det finnes noen utfordringer med innkjøpssamarbeidene som allerede er etablert.²² Responsen fra kommunale virksomheter viser at de største svakhetene ved kommunale innkjøpssamarbeid blant annet er ressursmangel og manglende forståelse for virksomhetenes behov. Litt under halvparten av respondentene opplyser videre at innkjøpssamarbeidene innrettes på en måte som skal gi kostnadsbesparelser, men at få har faktisk dokumenterbare kostnadsbesparelser. Det er vesentlig flere større kommuner som peker på at innkjøpssamarbeid i liten grad tilrettelegger for å realisere kostnadsbesparelser. Mangelen på store realiserbare gevinster for større kommuner kan skyldes at volumet på anskaffelsen ikke ble påvirket i stor grad, ettersom innkjøpssamarbeidene ikke er omfattende nok. Situasjonen vil stille seg motsatt for små og mellomstore kommuner som deltar i et innkjøpssamarbeid med en større kommune. Da vil volumet den store kommunen bringer inn, gi særlig de mindre kommunene styrket innkjøpsmakt.

15.6.3 Samordning av kommunale innkjøp i Norden

Andre nordiske land samordner kommunale innkjøp i langt større grad enn Norge. Danmark, Sverige og Finland har alle etablert landsdekkende innkjøpssentraler som inngår rammeavtaler for kommunale virksomheter på ca. 60 til 70 vare- og tjenesteområder. Hvordan disse innkjøpssentralene er organisert, varierer fra land til land.

15.6.4 Utredning av samordning av fylkeskommunale og kommunale innkjøp

Opprettelse av en nasjonal samordningsenhet eller flere regionale samordningsenheter som foretar innkjøp på vegne av fylkeskommunene og kommunene, kan gi mer profesjonelle innkjøpsmiljøer, administrative besparelser og bedre og billigere anskaffelser. Det kan også bidra til færre regelbrudd, bedre tilrettelegging for innovasjon, økt ivaretagelse av miljøhensyn og samfunnsansvar, og økt digitalisering. Regjeringen vil derfor, i

Boks 15.2 Eksempler på samordning av kommunale innkjøp i Norden

Sverige: I Sverige har Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) etablert SKL Kommentus Inköpscentral som inngår nasjonale rammeavtaler for i hovedsak kommuner og landsting – både i eget navn eller som agent for flere offentlige myndigheter. Innkjøpssentralen inngår rammeavtaler innenfor 18 ulike kategoriområder og har per dags dato ansvar for ca. 110 ulike inngåtte rammeavtaler (i noen tilfeller flere rammeavtaler innenfor samme vare- eller tjenesteområde).

SKL har også etablert AffärsConcept som datterselskap. AffärsConcept tilbyr tjenester innenfor seks områder: utvikling og analyse, innkjøp, utdanning, anskaffelsesrett, avtaleoppfølging og midlertidige tjenester.

Kommuner og landsting kan også velge å delta i IT- og telekomavtalene til Statens Inköpscentral.

Danmark: I Danmark inngår og drifter Staten og Kommunernes Indkøbsservice A/S (SKI) (jf. omtale av SKI i boks 15.1) felleskommunale forpliktende rammeavtaler.

Finland: I Finland ble Kommunernas gemensamma köpkraft (KL-Kuntahankinnat Oy) etablert i 2008. Kuntahankinnat er et selskap som eies av Finlands Kommuneforbund og konkurranseutsetter varer og tjenester gjennom felles anskaffelser for blant annet kommuner, samkommuner, sjukvårdsdistrikt och församlingar. Kuntahankinnat har 18 ansatte og har inngått ca. 70 rammeavtaler med en omsetning på 474 millioner euro.

KL-Kuntahankinnat Oy skal fusjoneres med Hansel Ab (jf. omtale av Hansel i boks 15.1) til en felles innkjøpssentral for både statlige og kommunale innkjøp. Den nye innkjøpssentralen skal etter planen starte opp i 2019.

samarbeid med kommunenes fylkeskommunene, utrede samordning av fylkeskommunale og kommunale innkjøp.

Utredningen bør først kartlegge hvordan fylkeskommunale og kommunale innkjøp organiseres, og vurdere fordeler og ulemper ved denne organiseringen. Utredningen bør vurdere ulike modeller for samordning av fylkeskommunale og kommunale innkjøp, som opprettelse av regionale innkjøpssentraler eller en landsdekkende inn-

²² KPMG. Utredning for Difi. (2018). *Kartlegging av innkjøpssamarbeid i kommune, fylkeskommune og statlige virksomheter.*

kjøpssentral, samt tilslutning til Statens innkjøps-senter. Utredningen bør videre vurdere hvilke typer av varer og tjenester som kan være aktuelle for samordning.

Det vil videre være viktig å vurdere gevinstpotensialet ved samordning, inkludert potensialet for gevinster knyttet til digitalisering, innovasjon, miljø og samfunnsansvar. Hvilke markedsmessige konsekvenser samordning av kommunale innkjøp vil ha, særlig markedsforholdene for små og mellomstore bedrifter, må også utredes. Utredningen må ta høyde for region- og kommunereformen.

15.7 Innkjøpsordning for skytjenester

Offentlig sektor er under press for å redusere utgifter, blant annet til IKT. Samtidig er det økende oppmerksomhet rundt digital sikkerhet, og hvordan det offentlige kan sikre sine løsninger og innbyggernes data.

IKT-sikkerhetsutvalget la i desember 2018 fram sin utredning.²³ Utvalget vurderer tjenesteutsetting som et tiltak som kan virke positivt på informasjonssikkerheten, forutsatt at det gjøres på en forsvarlig måte. Dette er også i tråd med Nasjonal sikkerhetsmyndighets (NSMs) vurderinger.²⁴ IKT-sikkerhetsutvalget peker særlig på behovet for kompetanse og veiledning om digital sikkerhet ved anskaffelser. Både NSM og IKT-sikkerhetsutvalget viser til at det er en grunnleggende forutsetning at den som skal gjennomføre en tjenesteutsetting, gjør en grundig risikovurdering.

Regjeringen la i 2016 fram Nasjonal strategi for bruk av skytjenester.²⁵ Et av tiltakene i strategien var å vurdere etablering av en markeds plass/innkjøpsordning for skytjenester rettet mot hele offentlig sektor. En slik vurdering ble gjennomført i 2018 i form av et forprosjekt i regi av Difi og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.²⁶ Den samfunnsøkonomiske analysen fra prosjektet viser at en markeds plass for skytjenester vil ha en netto nytte på mer enn 2,2 milliarder kroner over en 10-årsperiode. Dette fordeler seg på reduserte IKT-kostnader, reduserte transaksjonskostnader i anskaffelsen både for kunde og leverandør og reduserte skattefinansieringskostnader.

²³ NOU 2018: 14 *IKT-sikkerhet i alle ledd*.

²⁴ Nasjonal sikkerhetsmyndighet (2018). *Sikkerhetsfaglige anbefalinger ved tjenesteutsetting*.

²⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016): *Nasjonal strategi for bruk av skytjenester*. H-2365.

²⁶ Difi (2018): *Innkjøpsordning/markeds plass for skytjenester*. Forprosjektrapport. 2018:6.

Boks 15.3 Skytjenester

Skytjenester er IKT-tjenester som leveres over nett. I stedet for at den enkelte virksomheten selv står for infrastruktur for lagring, databehandling og eventuelt drift av plattformer og programvare, settes dette ut til en ekstern leverandør som leverer tjenestene fra sine egne datahaller. Viktige kjennetegn på slike tjenester er at de er lett tilgjengelige over alt via nettverk, de blir levert etter behov og skalerer sømløst opp eller ned etter bruk. De kan anskaffes og skaleres raskt, og oppdragsgiverne kan selv administrere tjenesten, oftest uten involvering fra leverandøren.

Basert på de vurderingene som er gjort, har regjeringen besluttet at Difi skal starte arbeidet med å etablere en innkjøpsordning for skytjenester. Gjennom et felles rammeverk skal oppdragsgiverne i hele offentlig sektor få veiledning som hjelper dem å finne fram til både riktig tjeneste og riktig anskaffelsesmetode. I tillegg skal det utarbeides standardkrav til digital sikkerhet for ulike tjenester. Tilfanget av slike standardkrav vil utvides løpende, ut fra virksomhetenes behov, også etter at innkjøpsordningen er satt i drift.

15.8 Regjeringens tiltak

I tillegg til ovennevnte tiltak mener regjeringen det bør jobbes for å legge til rette for mer og bedre samordning generelt, slik at offentlige oppdragsgivere på eget initiativ kan etablere innkjøps-samarbeid der det er behov for og ønske om det. Dette kan omfatte etablering av faste innkjøps-samarbeid eller samarbeid av kortere varighet, for eksempel for en bestemt krevende anskaffelse. Det kan også være snakk om mindre samarbeid mellom to til tre virksomheter, større regionale samarbeid eller samarbeid på tvers av forvaltningsnivå.

I rapporten fra KPMGs kartlegging av innkjøpssamarbeid er det foreslått en rekke tiltak for å legge til rette for innkjøpssamarbeid. Dette omfatter tiltak knyttet til blant annet strategi, organisering, prosess, roller og teknologi, herunder utvikling av veiledere, maler, rådgivning og bruk av teknologiverktøy.²⁷

For å legge til rette for bedre samarbeid om offentlige innkjøp og for å få bedre bruk av de samarbeidene som allerede eksisterer, vil regjeringen sørge for utvikling av veiledning og beste praksis.

Regjeringen vil:

- Vurdere om Statens innkjøpscenter skal videreføres som en permanent ordning og om senterets kapasitet og kompetanse skal styrkes.

- Vurdere rollen og oppgavene til Statens innkjøpscenter, og organiseringen og finansieringen av senteret.
- I samarbeid med fylkeskommunene og kommunene utrede samordning av fylkeskommunale og kommunale innkjøp.
- Starte arbeidet med å etablere en innkjøpsordning for skytjenester rettet mot offentlig sektor.
- Tilrettelegge for økt innkjøpssamarbeid gjennom utvikling av veiledning og beste praksis.

²⁷ KPMG. Utredning for Difi. (2018). *Kartlegging av innkjøps-samarbeid i kommune, fylkeskommune og statlige virksomheter.*

16 Digitalisering som virkemiddel

16.1 Innledning

Digitalisering av offentlige anskaffelser innebærer å bruke informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) i planleggingen, gjennomføringen og oppfølgingen av offentlige innkjøp. Bruk av digitale verktøy hos oppdragsgivere og leverandører kan lede til betydelig forbedring av anskaffelsesprosessene.

Målet med digitalisering er å oppnå mer effektive og profesjonelle anskaffelser og forenkling av arbeidsprosesser. Med økt bruk av digitale verktøy vil det også bli bedre tilgang til data og statistikk, som kan utvikles til nyttig styringsinformasjon.

Status for digitalisering på anskaffelsesområdet i dag er at enkelte deler av anskaffelsesprosessen kan utføres ved bruk av digitale løsninger, men det fulle potensialet ved digitalisering blir ikke utnyttet. Full utnyttelse oppnås ved digitalisering og gjenbruk av data i alle steg i anskaffelsesprosessen.

Regjeringen har allerede igangsatt et arbeid der målet er å oppnå heldigitalisering på anskaffelsesområdet, det vil si at alle delprosesser i en anskaffelsesprosess gjennomføres digitalt. Arbeidet utføres primært i Difi, gjennom «Program for digitale anskaffelser».

Dette kapitlet ser nærmere på hvordan digitalisering på anskaffelsesområdet er organisert og hva status for digitalisering i enkelte faser og delprosesser faktisk er. Videre pekes det på de utfordringene vi kjenner på området, og hvordan det arbeides for å løse disse.

For å øke takten i digitaliseringen vil regjeringen sette et mål om at hele anskaffelsesprosessen skal gjennomføres digitalt innen utgangen av 2024.

16.2 Gevinster ved økt digitalisering av anskaffelser

OECD peker i sin undersøkelse av offentlige anskaffelser i Norge, på digitalisering av hele anskaffelsesprosessen som ett av flere forbe-

dringsområder som kan gi økt effektivitet.¹ Videre pekte Produktivitetskommissjonen i sin første rapport på at anskaffelsesprosessene legger beslag på betydelige ressurser i virksomhetene, og at det derfor er potensial for en betydelig produktivetsforbedring.² I stortingsmeldingen «Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet» fremgår det også at offentlig sektor har mye å hente på ytterligere digitalisering av arbeidsprosesser, og å drive virksomhetsutvikling gjennom digitalisering.³

På europeisk nivå er digitalisering av offentlige anskaffelser et mål for å realisere ønsket om mobilitet og økonomisk vekst i det indre markedet. Dette er begrunnet i behovet for å skape økonomisk vekst, nye arbeidsplasser, øke små og mellomstore bedrifers muligheter til å vinne offentlige kontrakter, og å sikre at skattebetalerens penger brukes så godt og effektivt som mulig. EU-kommisjonen har også en klar ambisjon om å oppnå digitalisering av hele anskaffelsesprosessen.⁴ Dette samsvarer med norske mål.

16.2.1 Forenklede arbeidsprosesser og effektiv ressursbruk

Bruk av digitale verktøy bidrar til forenklede arbeidsprosesser og mer effektiv ressursbruk hos både offentlige oppdragsgivere og leverandører. Dette kan skje på flere måter. Fordeler ved overgangen fra manuell til digital prosess er vist ved et eksempel i boks 16.1.

Digitalisering av anskaffelsesprosessen er en forutsetning for å effektivisere den administrative driften. Tidsbruken kan reduseres ved en overgang fra manuell til digital gjennomføring.

Bruk av digitale verktøy gir også bedre tilgang til statistikk og styringsinformasjon. Dette kan

¹ MAPS. (2018). Assessment of Norway's public procurement system.

² NOU 2015: 1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*, s. 298.

³ Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*.

⁴ EU-kommisjonen. (2017). *Making Public Procurement work in and for Europe*.

Boks 16.1 Forskjellen på manuell og digital prosess – et eksempel

I dette eksemplet illustreres mulighetene som digital gjennomføring kan gi sammenlignet med manuell gjennomføring av en anskaffelse. Eksempelet knytter seg til kjøp av standardvarer eller -tjenester der oppdragsgiveren tar i bruk digitale løsninger i hele anskaffelsesprosessen.

Med digitale verktøy

Manuell prosess

Planlegging:

Oppdragsgiverne kan hente historiske data på overordnet og detaljert nivå fra økonomi- og bestillingssystemet.

Oppdragsgiverne må manuelt samle inn egne data eller få sendt informasjon og statistikk fra avtaleleverandører per e-post i tillegg til manuelle søk i fakturaer og leverandørreskontro. Informasjonen bearbeides i regneark.

Utarbeide behovsbeskrivelse og konkurransegrunnlag:

Informasjon om tidligere kjøp benyttes til å lage en digital behovsbeskrivelse som publiseres digitalt i KGV.

Konkurransegrunnlaget produseres manuelt i tekstbehandler eller regneark. Deretter lastes det inn i KGV, og kunngjøres og distribueres derfra som PDF-filer til relevante tilbydere.

Utarbeidelse og innsending av tilbud:

Både tilbyderne og oppdragsgiverne styres gjennom anskaffelsen i KGVet som har satt opp prosessen i tråd med anskaffelsesregelverket. Tilbyderne gjenbraker data fra oppdragsgiverens behovsbeskrivelse og sender inn sitt tilbud i strukturert form med blant annet elektronisk egenerklæringsskjema (ESPD) og tilbudskatalog i KGVet.

Leverandørene utarbeider sine tilbud i tekstbehandlingsprogram eller regneark basert på maler som er forskjellig fra konkurranse til konkurranse og som konverteres til PDFer. Disse lastes opp i KGV for videre manuell behandling av oppdragsgiverne.

Evaluerer av tilbud og utsendelse av tilbudsbrev:

Mottatte tilbud evalueres helt eller delvis automatisk, basert på tildelingskriterier og leverandørenes strukturerte besvarelser. Etter evalueringen skrives tildelingsbrev og avslagsbrev automatisk og sendes tilbyderne.

PDFer er ikke maskinlesbare og oppdragsgiveren evaluerer de innkomne tilbudet mot tildelingskriteriene i et manuelt utfyllt regneark. Vinneren blir kåret og tildelingsbrev blir skrevet og sendt til tilbyderne.

Signering av kontrakt:

Kontrakten signeres digitalt av begge parter. Kontrakten overføres til et kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV) hvor alle avtaler med kontraktsvilkår er tilgjengelige.

Kontrakter må skrives ut og sendes per post for signering av leverandør og deretter oppdragsgiver. Alternativet kan være et fysisk møte for kontrakt-signering. Kontrakten overføres til manuelt arkiv.

Bestillinger i henhold til avtalen:

I tråd med avtalen vil ny katalog for ytelsene lastes inn i oppdragsgiverens bestillingssystem slik at brukeren kan bestille i tråd med ny avtale. Med et bestillingssystem vil oppdragsgiverne kunne styre vare- og tjenestesortimentet og kontrollere at priser er som avtalt.

Uten et bestillingssystem kan oppdragsgiverne bestille via leverandørenes nettbutikk eller telefon/e-post. Oppdragsgiverne har i liten grad kontroll på at sortimentet og prisene er som avtalt. Dette krever manuell oppfølging fra oppdragsgiverens side. Det er også større rom for feilleveranser.

Boks 16.1 fortsettes

Fakturering og betaling:

Med en god prosess for forhåndsgodkjenning av bestillinger i tråd med virksomhetens fullmaktstruktur, kan betaling iverksettes når varemottak er registrert. Forhåndsgodkjenning gir god styring. Data lagres fortløpende i alle systemer. Visse typer informasjon, slik som organisasjons- og avtalenummer, vil inkluderes i hele prosessen.

Med en manuell prosess uten forhåndsgodkjenning blir det mange manuelle rutiner som skal og må iverretas for å ha kontroll på at bestillinger, varemottak og fakturaer er i samsvar.

Statistikk og styringsinformasjon:

Samling av digitale data gir mulighet for god statistikk og styringsinformasjon for analyser og utarbeidelse av styringsinformasjon. Virksomheten selv eier egne data og kan produsere egne analyser.

Styringsdata er ad-hoc preget og basert på data som ikke er lett tilgjengelig og gjerne fra andres datafangst. Analyser er tidkrevende og data har begrenset kvalitet.

Boks 16.2 Heldigitalisering ved Universitetet i Oslo

Universitetet i Oslo (UiO) har jobbet med å forbedre sine anskaffelsesprosesser gjennom digitalisering i en årrekke. UiO har drevet digitaliseringsarbeidet med klare mål for følgende deler av anskaffelsesprosessen:

- innføring av ehandel – bestillingssystem
- innføring av verktøy for kontraktsadministrasjon (KAV)
- innføring av verktøy for konkurranse gjennomføring (KGV)
- innføring av verktøy for kontraktsoppfølging som blant annet skal bidra med å forebygge/avdekke arbeidslivskriminalitet
- Innføring av system for innkjøpsanalyse, herunder blant annet automatisk kontroll av at pris i fakturaene er i samsvar med pris i kontrakten

- innføring av automatisk behandling av repetitive fakturaer som husleie, abonnement m.m.
- innføring av nytt rapportsystem hvor innkjøpsrapporter er tilgjengeliggjort for alle ansatte

I tillegg til god risikostyring og systematisk arbeid med forbedringer har UiO oppnådd betydelige resultater på å effektivisere hele anskaffelsesprosessen. UiO mener at endret atferd i organisasjonen har gitt kvantifiserbare besparelser på 182 millioner kroner i løpet av de siste seks årene, hvor 39 millioner er effektivisering i seksjon for innkjøp og 143 millioner i besparelser på bedre avtaler.

hjelpe virksomhetene til å få bedre oversikt over innkjøpene. Oversikt over hva som er kjøpt, fra hvem, hvor mye, når, og til hvilken pris osv. er viktig for virksomhets- og økonomistyringen. Virksomheten kan sammenligne seg med andre virksomheter, og innkjøpsdata er et godt grunnlag for å vurdere behovene i neste konkurranse. Betydningen av statistikk og styringsinformasjon er nærmere omtalt i kapittel 17. Den økte sporbarhe-

ten og gjennomsiktigheten som bedre tilgang til statistikk gir, reduserer også muligheten for korrupsjon og misligheter, jf. kapittel 6.

Bruk av digitale verktøy kan bidra til bedre etterlevelse av regelverket fordi verktøyene inneholder funksjonalitet som minner oppdragsgiverne på viktige krav og frister. Ved overgang fra manuelle til digitale prosesser vil derfor oppdragsgivere få økt bevissthet rundt krav og frister i

regelverket, slik at det blir lettere å unngå grunnleggende feil.

Digitale verktøy kan også bidra til økt avtalelojalitet og slik gi mulighet for besparelser. Når en avtale er inngått, må den følges opp for at oppdragsgiver skal få de ytelsene som er avtalt og til avtalt pris. Manglende oppfølging av kontrakter etter inngåelse er utfordrende for mange oppdragsgivere, se også kapittel 4 og 14. Digitale bestillingsløsninger gjør det enkelt å følge opp at inngåtte avtaler faktisk blir brukt, og at avtalte ytelser leveres til avtalt pris. Manuelle rutiner knyttet til kontraktsoppfølging er tidkrevende. Ved automatisering og gjenbruk av data fra andre deler av anskaffelsesprosessen kan ressursbruken reduseres.

16.2.2 Virkninger for leverandørene

Digitalisering kan også ha positive virkninger for leverandørene og bidra til økt konkurranse. Flere har pekt på at næringslivet har for høye kostnader i forbindelse med deltakelse i konkurranser om offentlige anskaffelser. Dette omtales også i kapittel 5. Det kan både være tidkrevende og legge beslag på leverandørens ressurser, å utarbeide og sende inn tilbud i offentlige konkurranser, særlig for de minste bedriftene. Dersom kostnadene knyttet til deltakelse i slike konkurranser blir for store, kan det føre til at leverandører avstår fra å

levere tilbud. Dette kan igjen føre til økte priser og dårligere tjenester til innbyggerne.

I dag sliter enkelte oppdragsgivere virksomheter med å få inn tilbud på enkeltområder. Dette gjør seg ofte gjeldende i perioder hvor leverandørene har nok oppdrag og da velger bort ressurskrevende offentlige oppdrag. At deltakelse i konkurranser om offentlige anskaffelser blir lettere for leverandørene gjennom økt digitalisering, kan derfor føre til at flere velger å delta i flere konkurranser. Effektivisering gjennom reduserte transaksjonskostnader er også omtalt i kapittel 2.

At digitalisering gir tilgang til bedre statistikk, leder til mindre korrupsjon, bedre regelverksetterlevelse, avtalelojalitet og bedre oppfølging av avtaler, som omtalt over, er også positivt for leverandørene.

16.3 Organisering av digitale anskaffelser

16.3.1 Bruk av digitale verktøy

Digital gjennomføring av anskaffelser skjer ved at oppdragsgiverne og leverandørene tar i bruk ulike digitale verktøy. Verktøyene tilbys i markedet av ulike leverandører.

De digitale verktøyene tar i bruk flere felleskomponenter og standardformater som myndighetene har utarbeidet. Dette er underliggende infrastruktur som muliggjør gjenbruk av informa-

Boks 16.3 Digitale verktøy

Konkurransегjennomføringsverktøy (KGV) er et fagsystem som gir elektronisk støtte i gjennomføringen av hele konkurransen, fra kunngjøring til kontraktsinngåelse, og sikrer sporbarhet og dokumentasjon av alle aktiviteter og hendelser. All kommunikasjon mellom oppdragsgiverne og leverandørene i denne fasen kan foregå ved bruk av KGV.

Kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV) er et verktøy som brukes til å administrere oppfølgingen av inngåtte kontrakter, og til å dokumentere erfaringer med leverandørene. Løsningene er ofte integrert med KGV, og gir påminnelser om oppgaver som må utføres, samt kunnskapsgrunnlag for fremtidige anskaffelser.

Bestillingssystem er et verktøy hvor oppdragsgiverne kan bestille leverandørens varer og tje-

nester elektronisk, basert på vare- og tjenestekatalogen som er avtalt.

Økonomisystem er et verktøy som til enhver tid ivaretar økonomiregelverkets behov for informasjon om virksomhetens økonomiske transaksjoner og balanseposter. Transaksjonsdata fra økonomisystemet danner grunnlaget for utarbeidelse av økonomiske styringsdata for virksomheten som helhet og for anskaffelsesfunksjonen. Data fra leverandørens fakturaer er en sentrale datakilder.

Doffin (Database for offentlige innkjøp) er en nettbasert database for kunngjøring av offentlige anskaffelser. Det er obligatorisk å kunngjøre konkurranser over nasjonal terskelverdi og EØS-terskelverdiene. I tillegg er det mulig å foreta frivillige kunngjøring av øvrige anskaffelser.

Boks 16.4 Dynamisk innkjøpsordning

Dynamisk innkjøpsordning er en helelektronisk anskaffelsesprosess som har et stort potensial for å kunne effektivisere offentlige anskaffelsesprosesser vesentlig. Dynamiske innkjøpsordninger kan brukes ved kjøp av standardiserte varer og tjenester, og legger til rette for flere forenklinger i anskaffelsesprosessen, blant annet i

forbindelse med kvalifisering av leverandører og innhenting og evaluering av tilbud.

Heldigital dynamisk innkjøpsordning er en del av Difis program for digitale anskaffelser og skal etter planen være tilgjengelig i løpet av 2020.

sjon og som er en viktig forutsetning for flyt av informasjon mellom ulike aktører og digitale systemer. På sentralt hold bidrar Difi med tilretteleggingen for bruk av digital kommunikasjon i offentlige anskaffelser. Tilretteleggingen består blant annet av å gjøre ulike digitale fellesløsninger og standardformater tilgjengelige.

Bakgrunnen for valget av denne løsningen, der markedet lager de digitale verktøyene, er at det gir valgfrihet for brukerne og bidrar til næringsutvikling og innovasjon. Helt konkret innebærer dette at den enkelte oppdragsgiver og leverandør selv er ansvarlige for å kjøpe digitale verktøy og tjenester. De velger fritt mellom verktøy og tjenester fra ulike systemleverandører som oppfyller de kravene som myndighetene har stilt og velger den løsningen som de mener er best for sin virksomhet. Ingen er forpliktet til å bruke et bestemt verktøy, eksempelvis er leverandørene ikke forpliktet til å bruke samme løsning som oppdragsgiverne. Dette er mulig så lenge ulike digitale verktøy er basert på standardformatene og fellesløsningene som myndighetene har utviklet. I tillegg kan systemleverandørene gi tilgang til ulik tilleggsfunksjonalitet, utover kravene som myndighetene stiller. Slik legges det til rette for innovasjon og næringsutvikling, og at løsninger som ivaretar ulike behov hos oppdragsgivere og leverandørene er tilgjengelige.

I boks 16.3 gis en nærmere oversikt over de viktigste digitale verktøyene som tilbys i markedet i dag.

16.3.2 Eksisterende krav til digitalisering på anskaffelsesområdet

I anskaffelsesregelverket stilles det krav til bruk av digital kommunikasjon i enkelte delprosesser.

Hovedregelen er at all informasjonsutveksling ved gjennomføringen av selve konkurransen skal skje ved bruk av digitale kommunikasjonsmidler. Kravene til digital kommunikasjon gjelder for alle

anskaffelser over de nasjonale terskelverdiene og EØS-terskelverdiene i anskaffelsesforskriften, forsyningsforskriften og konsesjonskontraktforskriften.

Oppdragsgiverne skal kunngjøre konkurransen digitalt på Doffin. Oppdragsgiverne skal også gjøre konkurransegrunnlaget og det europeiske egenerklæringsskjemaet (ESPD) tilgjengelig digitalt. Regelverket stiller videre krav om at tilbudene skal leveres og mottas digitalt. For å kunne oppfylle dette kravet i praksis, må både oppdragsgiverne og leverandørene ta i bruk KGV.

Forskrift om elektronisk faktura i offentlige anskaffelser trådte i kraft 2. april 2019. Forskriften pålegger alle oppdragsgivere å kreve elektronisk faktura i standardformat fra sine leverandører, og å prosessere disse elektronisk i egen virksomhet.

Det er også krav om bruk av standardformater knyttet til digital kommunikasjon i visse deler av anskaffelsesprosessen. Dette gjelder bruk av standardformater i elektroniske kunngjøringer på Doffin, europeisk egenerklæringsskjema (ESPD) og elektronisk fakturering. Kravet gjør at systemleverandørene som utarbeider og tilbyr KGV, må tilrettelegge for bruk av disse standardformatene i løsningene de tilbyr.

16.3.3 Digitale fellesløsninger og standardformater

Anskaffelser skjer på tvers av sektorer og forvaltningsområder, mellom offentlig sektor og næringslivet, og på tvers av landegrensene. Det kreves digitale fellesløsningene for å få en god informasjonsflyt. De mest sentrale er fellesløsninger for elektronisk meldingsutveksling og standardformater. Elektronisk meldingsutveksling er et transportsystem som muliggjør oversendelse av de ulike standardformatene fra ett verktøy til et annet. Standardformatene gjør at informasjon får samme format og dermed blir sammenlignbart og

Boks 16.5 Oversikt og forklaring av fellesløsninger og standardformater på anskaffelsesområdet

Digitale fellesløsninger er åpne og gjenbrukbare elektroniske løsninger som dekker typiske behov på digitaliseringsfeltet, slik som blant annet innlogging, autentisering og registre. Fellesløsningene gjør brukerne ikke trenger å bruke tid og ressurser på å utvikle funksjonalitet som allerede finnes.

Standardformater er standarder for elektronisk utveksling av informasjon mellom oppdragsgiverne og leverandørene, i hele anskaffelsesprosessen. Bruk av standardformater er en forutsetning for at man skal slippe å overføre informasjon manuelt fra ett system til et annet. Den mest sentrale standarden innen anskaffelser er elektronisk handelsformat (EHF).

Elektronisk handelsformat (EHF) er et standardformat for elektroniske meldinger i anskaffelsesprosessen. EHF gjør det mulig med standardisert, elektronisk kommunikasjon mellom virksomheter, uten direkte integrasjoner mellom datasystemene. EHF er et norsk standardformat basert på et felles europeisk format.

Elektronisk meldingsutveksling er en fellesløsning som muliggjør transport av standardformater fra ett verktøy til et annet. Elektronisk mel-

dingsutveksling er en sikker og rask kommunikasjonsform, basert på definerte standardformater. Eksempler på slike meldingsutvekslinger er forsendelse av EHF fakturaer og EHF ordre mellom oppdragsgiverne og leverandørene.

eBevis er en digital tjeneste som gir tilgang til sanntidsdata fra enkelte offentlige registre (tjenesten lanseres våren 2019). Tjenesten forenkler innhenting og kontrollen av dokumentasjonsbevisene fra leverandørene. I stedet for at leverandørene selv sender inn dokumentasjonen (eksempelvis firmaattest og skatteattest) kan oppdragsgiverne hente ut relevant informasjon direkte fra kilden. Dette medfører forenklinger for både oppdragsgiverne og leverandørene. Tjenesten er også omtalt i kapittel 10 om arbeidslivskriminalitet.

Det europeiske egenerklæringsskjemaet (ESPD) er foreløpig dokumentasjon på at leverandørene oppfyller kvalifikasjonskravene, utvelgelseskriteriene og at de ikke er i en situasjon som medfører at de kan eller skal avvises. Skjemaet skal være basert på standardformaet (EHF) og skal sendes elektronisk.

lettere å gjenbruke. Fellesløsninger og standardformater er nærmere omtalt i boks 16.5.

Bruk av standarder sikrer at informasjon kan deles i utvekslingen av informasjon mellom ulike digitale systemer. Det er en forutsetning for at brukerne skal slippe å overføre informasjon manuelt fra ett system til et annet. Ved bruk av standarder unngår en også at leverandørene og oppdragsgiverne må velge samme digitale verktøy for å kunne samhandle. Som nevnt ovenfor, velges ulike digitale verktøy som markedet leverer, fordi standardformatene muliggjør kommunikasjon mellom verktøyene fra ulike systemleverandører.

Standardformatene på anskaffelsesområdet er i stor grad basert på europeiske og internasjonale standarder, og kan også benyttes i digital samhandling over landegrensene. Flere standardformater er under utarbeidelse og det er et mål å understøtte en gjennomgående informasjonsflyt i hele anskaffelsesprosessen. Myndighetene, ved Difi, bidrar i det internasjonale arbeidet med å videreutvikle og forvalte fellesløsninger for elektronisk meldingsutveksling og å utarbeide stan-

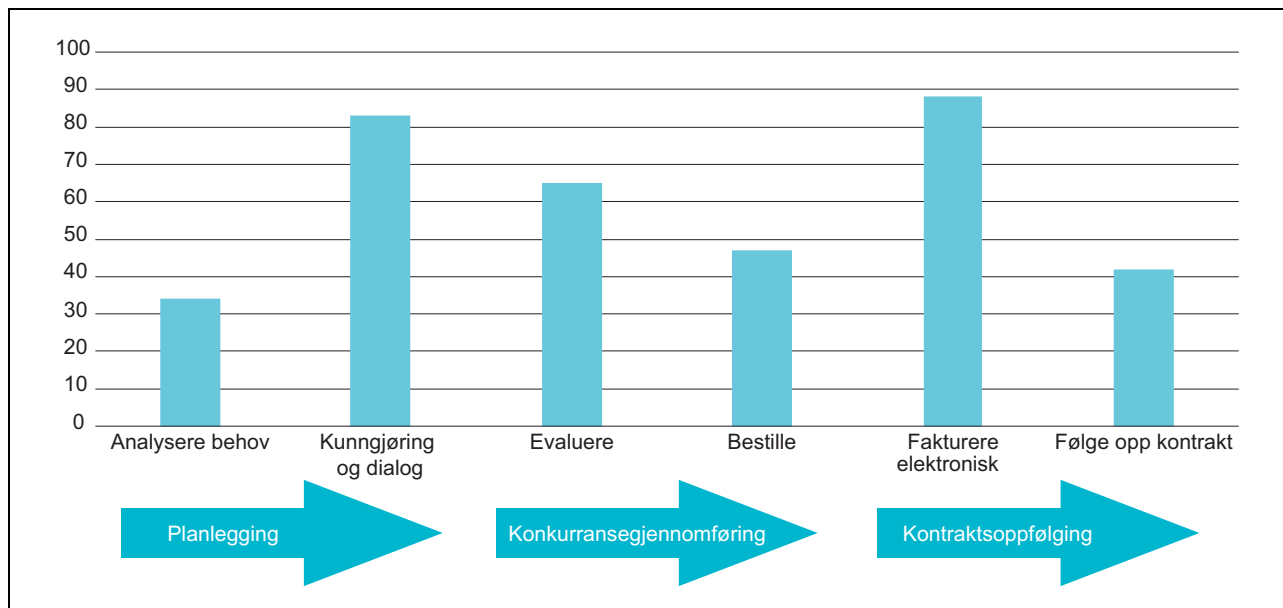
dardformater. Dette er viktig for å sørge for at det nasjonale standardiseringsarbeidet er harmonisert med ledende internasjonale standarder.

16.4 Status for digitalisering på anskaffelsesområdet

Modenhetsundersøkelsen fra 2018 viser at det er store forskjeller på i hvor stor grad oppdragsgiverne tar i bruk funksjonalitetene i digitale verktøy, der de er tilgjengelige.⁵ I enkelte delprosesser er bruken av digitale verktøy gjennomgående svært høy, mens for andre delprosesser er bruken liten.

Planleggingsfasen innebærer gjerne behovsanalyser av behov og undersøkelser av tidligere anskaffelser av samme ytelse. Difis undersøkelser viser at litt over 30 prosent av virksomhetene bruker digitale verktøy i planleggingsfasen.

⁵ Rambøll og Difi. (2018). *Modenhetsundersøkelse i offentlige anskaffelser. Hovedundersøkelse.*



Figur 16.1 Oversikt over graden av bruk av digitale verktøy i ulike faser

Kilde: Rambøll og Difi.

I konkurransegjennomføringen kunngjør oppdragsgiverne konkurransen og leverandørene utarbeider og sender inn sine tilbud. Leverandørene kvalifiseres, tilbudene evalueres og kontrakt tildeles vinneren av konkurransen. I denne fasen er bruken av digitale verktøy høyere. Over 80 prosent av virksomhetene bruker digitale verktøy til kunngjøring. For de siste to månedene i 2018 var graden av kunngjøringer gjennomført via KGV, hele 86 prosent. Dette indikerer at denne funksjonaliteten i KGV tas i bruk. Leverandørene kan deretter laste ned konkurransegrunnlaget på oppdragsgivernes anvisning.

At graden av bruk av digitale verktøy er høy for denne fasen, skyldes at det er denne fasen anskaffelsesregelverket primært regulerer. I planleggings- og oppfølgingsfasen er det ikke tilsvarende formelle krav i regelverk. Dette har medført at det har vært størst behov og etterspørsel etter digitale verktøy for selve gjennomføringen av konkurransen.

Til oppfølgingsfasen hører blant annet fakturering, bestilling i henhold til inngåtte avtaler og generell kontraktoppfølging. Her viser modenhetsundersøkelsen fra 2018 at andelen som bruker digitale verktøy ved fakturamottak er på nærmere 90 prosent, mens andelen som bruker digitale verktøy til bestilling og oppfølging av kontraktene er på under 50 prosent.⁶ Digital gjennomfø-

ring av denne fasen handler om å ta i bruk digitale verktøy i den løpende oppfølgingen av alle vilkår i kontrakten. Med gode verktøy og rutiner, og god samhandling mellom ulike verktøy, kan informasjon om bestillingen av en vare eller tjeneste automatisk kobles til fakturaen. Dette gjør at transaksjonen kan gå direkte til utbetaling ved varemottak eller levert tjenesten. Det gjør det også raskere og enklere å kontrollere at en har fått den varen eller tjenesten som er bestilt.

16.5 Behov for økt satsing på digitalisering av anskaffelser

16.5.1 Utfordringer knyttet til digital modenhet og mangelfull kompetanse

Det er en utfordring at det er begrenset digital modenhet hos oppdragsgiverne, og at mange derfor ikke tar i bruk digitale verktøy utover minimumskravene i regelverket. Med digital modenhet menes at oppdragsgiverne har kompetanse om innføring og riktig bruk av digitale verktøy, og at de ser gevinstene ved å ta slike verktøy i bruk.

Det kan, av flere grunner, være krevende å ta en beslutning om å bruke slike verktøy. Beslutningen krever god forankring og interesse fra ledelsen. Den berører hele virksomheten og kan påvirke interne arbeidsprosesser og organiseringen av virksomheten. I tillegg kan økt bruk av digitale verktøy innebære en viss investeringskostnad.

⁶ Rambøll og Difi. (2018). *Modenhet i offentlige anskaffelser. Hovedundersøkelse.*

Digitalisering handler derfor ikke kun om teknologi, men også om styring og ledelse, organisatoriske endringer og kompetanse.

Fra myndighetens side, særlig gjennom Difis arbeid, legges det til rette for informasjon og kompetanseheving slik at den digitale modenheten økes og flere tar i bruk digitale verktøy i hele anskaffelsesprosessen.

16.5.2 Utfordringer med for få og manglende bruk av standardformater og fellesløsninger

For de delprosessene der det ikke stilles krav om bruk av standardformater, kan det være en utfordring at oppdragsgiverne og leverandørene ikke uten videre kan samhandle digitalt med hverandre. Dette skjer dersom de ulike digitale verktøyene ikke bruker felles infrastruktur slik at samhandlingen på tvers vanskeliggjøres. For å oppnå bedre digital samhandling trengs det flere standardformater som støtter informasjonsutvekslingen gjennom hele anskaffelsesprosessen og fellesløsninger for elektronisk meldingsutveksling, og at utviklede standardformater og fellesløsninger tas mer i bruk. Det er derfor også viktig at Norge tar aktivt del i det internasjonale standardiseringsarbeidet.

16.5.3 Utfordringer for leverandørsiden

På leverandørsiden er hovedutfordringen at oppdragsgiverne ikke i tilstrekkelig grad tar i bruk digitale verktøy. Leverandørene melder om høy ressursbruk ved utarbeidelse og innlevering av tilbud, noe som blant annet skyldes manglende standardisering av konkurransegrunnlagene og mange manuelle prosesser.

Når flere oppdragsgivere tar det fulle potensialet i digitale verktøy i bruk, og den digitale infrastrukturen muliggjør sømløs flyt av informasjon vil det bli enklere og mindre tidkrevende for leverandørene å delta i konkurranser om offentlige anskaffelser.

Leverandørene vil imidlertid også måtte gjøre tilpasninger i sine eksisterende digitale verktøy for å kunne ta i bruk nye standardformater og fellesløsninger etter hvert som de blir utviklet.

16.6 Regjeringens arbeid med digitalisering av offentlige anskaffelser

Difi har et pågående arbeid med digitalisering av offentlige anskaffelser. Difi forvalter blant annet etablerte løsninger, har en ledende rolle i europeisk samarbeid for utvikling av fellesløsninger, stimulerer til økt bruk av eksisterende fellesløsninger og standardformater, og arbeider med utvikling og utprøving av nye fellesløsninger. Dette er et kontinuerlig og langsiktig arbeid som har ført til og fortsatt vil føre til at flere tar disse løsningene i bruk.

Fra og med 2018 er dette arbeidet styrket gjennom etableringen av «Program for digitale anskaffelser». Målet med programmet er å effektivisere og forbedre offentlige anskaffelser ved å oppnå heldigitalisering av anskaffelsesprosessen innen utgangen av 2024. Programmet skal videre oppnå forbedring både for offentlig og privat sektor ved å redusere transaksjonskostnadene og muliggjøre bedre og mer lovmessige innkjøp.⁷

Gjennom programmet arbeider Difi for å sikre etableringen av nasjonale og europeiske standarder og fellesløsninger, legge til rette for helhetlig informasjonsflyt mellom systemløsninger og å øke den digitale modenheten hos oppdragsgiverne.

En stor del av arbeidet består av å utarbeide standardformater på flere delprosesser i anskaffelsesprosessen. Arbeidet trengs utvikling og modning over tid. Arbeidet består blant annet i å ha dialog med brukere og bransjeorganisasjoner for å avdekke behov og forankre utarbeidelsen av standardformater, ha dialog med systemleverandører slik at nye standardformater blir godt integrert i eksisterende og nye systemløsninger, og ikke minst pilotere og utvikle standardformater.

En viktig del av arbeidet er også å vurdere behovet for å stille krav til at både eksisterende og nye standardformater skal brukes av oppdragsgiverne og leverandørene. Dette kan gjøres gjennom ulike former for regulering, eksempelvis gjennom lov, forskrift, rundskriv og statens referanse katalog for IT-standarder.

Flere deler av Program for digitale anskaffelser blir ferdigstilt underveis i programperioden. Nye fellesløsninger og standardformater vil være ferdig utviklet innen utgangen av 2022. Etter dette gjenstår implementering hos KGV-leverandørene, og at de nye løsningene tas i bruk. Det er

⁷ Difi. (2018). *Program for digitale anskaffelser – Strategi for forenkling, styring og tilrettelegging.*

først når oppdragsgivere og leverandører faktisk tar i bruk heldigitale løsninger, både de og samfunnet kan høste alle gevinstene av arbeidet. Dette er bakgrunnen for at tidsrommet for Program for digitale anskaffelser strekker seg ut i tid.

16.7 Regjeringens tiltak

Regjeringen vil gjennom «Program for digitale anskaffelser» legge til rette for bruk av digitale verktøy som støtte i anskaffelsesprosessen.

For å forsterke arbeidet med programmet er det et klart mål at

- alle offentlige virksomheter tar i bruk digitale verktøy i hele anskaffelsesprosessen
- det finnes standardformater og fellesløsninger som muliggjør sømløs flyt av informasjon mellom ulike verktøy i hele anskaffelsesprosessen og på tvers av landegrensler
- alle delprosesser kan gjennomføres digitalt i alle anskaffelser

- digitalisering gir leverandørene og oppdragsgiverne lavere kostnader i gjennomføringen av offentlige anskaffelser

Digitalisering av offentlig sektor er viktig og skal bidra til å gjøre offentlig sektor mer effektiv. Utviklingen på IKT-området går raskt, og dette berører også digitaliseringen på anskaffelsesområdet. Regjeringen vil følge med på fremdriften i «Program for digitale anskaffelser» og løpende vurdere om deler av programmet kan gjennomføres raskere enn det som opprinnelig er planlagt.

Regjeringen vil:

- Ha som mål at alle offentlige virksomheter innen utgangen 2024 skal bruke digitale verktøy i hele anskaffelsesprosessen og at det skal være sømløs informasjonsflyt mellom ulike digitale løsninger.
- Vurdere om det skal stilles krav til bruk av digitale verktøy i flere delprosesser ved offentlige anskaffelser.

17 Bedre data, statistikk og styringsinformasjon

17.1 Innledning

Bruk av statistikk og styringsinformasjon om offentlige anskaffelser har to hovedmål. For det første trengs det oversikt over og kunnskap om styring av offentlig pengebruk. Kunnskapen trengs både som grunnlag for overordnet politikkutforming og måling av om overordnede politiske mål blir nådd, og som grunnlag for styring av innkjøpsfunksjonen i den enkelte virksomhet. For det andre er en åpen forvaltning viktig for demokratiet fordi det bidrar til å opprettholde en høy tillit i befolkningen til at offentlige midler blir brukt effektivt.

Informasjon om gjennomførte anskaffelser vil gi oppdragsgiverne, sentrale myndigheter og offentligheten bedre kunnskap om omfanget, type og karakteristika ved anskaffelsene og hvem som blir tildelt kontraktene. Dette er informasjon som kan bidra til mer effektive offentlige innkjøp i fremtiden, og bedre utnyttelse av knappe offentlige ressurser.

I dette kapitlet beskrives behovet for bedre statistikk og styringsgrunnlag. Det er blant annet behov for å forbedre, og sikre bedre tilgang til, flere av eksisterende kilder, innhente og bruke standardformater fra digitaliserte anskaffelsesprosesser, samt legge til rette for bedre uthenting og tilgjengeliggjøring av data fra Doffin. Regjeringen vil derfor utvide og forbedre innhenting, lagring, tilgang og bruk av data på anskaffelsesområdet.

17.2 Statistikk og styringsgrunnlag for offentlige anskaffelser i dag

OECD påpeker i sin gjennomgang av offentlige anskaffelser i Norge, at det mangler systemer og strategier for helhetlig innhenting, overvåking og analyse av innkjøpsdata.¹ Åpen tilgang til informasjon om offentlig pengebruk er viktig for allmennhetens tillit til forvaltningen. I tillegg viser

¹ MAPS. (2018). *Assessment for Norway's public procurement system*, indikator 7c side 55 og indikator 8c side 58.

The Global Open Data Index 2016/2017 at Norge scorer lavt på åpenhet om offentlig pengebruk.² Undersøkelsen måler i hvor stor grad offentlige data er gjort tilgjengelige som åpne data. De siste resultatene er fra 2016. Da fikk Norge null poeng i kategorien tilgang til data om offentlige utgifter, til tross for at statsregnskapet er offentlig tilgjengelig. Grunnen til den dårlig uttellingen er blant annet at det stilles krav om tilgang til informasjon om enkeltransaksjoner.

Det finnes i dag flere kilder til statistikk og styringsinformasjon innen anskaffelser. En nærmere oversikt gis under punkt 17.4. Samtidig er det behov for mer og bedre statistikk på feltet. På anskaffelsesområdet har det til nå vært lite bruk av statistikk og styringsinformasjon. OECD peker i sin undersøkelse på behovet for å investere i datainnsamling og utvikle et rammeverk for analyse og måling av resultater.³

Lite bruk av statistikk og styringsinformasjon forklares med at dette ikke gis nok oppmerksomhet i virksomhetene, både på innkjøps- og ledernivå. På virksomhetsnivå viser Difis modenhetsundersøkelse at kun 18 prosent av offentlige virksomheter har utarbeidet måleindikatorer for oppfølging av innkjøpsvirksomheten.⁴ Mange oppdragsgivere har ikke tilstrekkelig kunnskap om hvordan de skal analysere regnskapsdata eller data fra konkurransene og kontraktene, ut fra et innkjøpsperspektiv. I kapittel 13 og kapittel 14 beskrives behovet for kompetanse som gjør ledere i stand til å bruke innkjøp som et virkemiddel for å nå virksomhetens overordnede mål. Dette innebærer blant annet å forstå og ta i bruk relevant styringsinformasjon for å beregne effekter og gevinster av valgene som gjøres.

Digitalisering er en viktig forutsetning for mer og bedre statistikk og styringsinformasjon. Regjeringens arbeid med å innføre heldigitalisering av anskaffelser, som omtalt i kapittel 16, er derfor et

² Se nettsidene til Global Open Data Index.

³ MAPS. (2018). *Assessment of Norway's public procurement system*.

⁴ Rambøll og Difi. (2018). *Modenhet i anskaffelser. Hovedundersøkelse*.

Boks 17.1 Forklaring av sentrale begreper

I dette kapitlet brukes begrepene data, statistikk og styringsinformasjon. Her gis en kort beskrivelse av hva som menes med begrepene:

Data som anvendes til statistikkproduksjon er rene observasjoner. Råmaterialet omtales gjerne som «mikrodata» for å skille det fra den ferdige statistikken. Fra et råmateriale av data lages statistikk ved at observasjoner fra de enkelte innkjøpsenheter sammenstilles og bearbeides.

Statistikk er tallfestede opplysninger om en gruppe eller et fenomen. Statistikk kan beskrive store datamengder enkelt, for eksempel hvor mye statlig forvaltning har brukt på kjøp av IKT. Statistikk er ikke det samme som data, selv om disse to begrepene ofte brukes om hverandre.

Styringsinformasjon brukes til å gjøre kvalifiserte beslutninger, iverksette eller kontrollere og følge opp virksomheten. Styringsinformasjon er grunnlaget for styring og kontroll. Jo mer detaljert data vi har, dess bedre mulighet har vi for å få korrekt og detaljert styringsinformasjon.

Forskjellen mellom statistikk og styringsinformasjon ligger hovedsakelig i detaljeringsnivået. Styringsinformasjon kan godt være statistikk, men det kan også være mer detaljert informasjon. Det kan for eksempel dreie seg om informasjon om avvik fra inngåtte avtaler, for eksempel hvilke enheter som kjøper PCer utenom en inngått rammeavtale og hvem som har godkjent bestillingene.

viktig bidrag for å legge til rette for bedre data om anskaffelser og økt gjenbruk av data.

17.3 Behov for statistikk og styringsinformasjon om offentlige anskaffelser

Sentrale myndigheter, eksempelvis departementer, etater og direktorater, har behov for statistikk og styringsinformasjon når de skal utarbeide tiltak for å oppnå overordnede politiske mål, og når de skal måle effektene av de tiltakene som er truffet.

I de enkelte virksomhetene er ledelsen, innkjøpsledere, linjeledere og budsjetteiere sentrale

aktører som trenger tilgang til, og kunnskap om, bruk av statistikk og styringsinformasjon. Styring av anskaffelser på virksomhetsnivå er avhengig av at lederne på disse nivåene har gode data og god styringsinformasjon. Ledelsen skal sikre at organiseringen av innkjøpsfunksjonen er effektiv og understøtter virksomhetens mål. En sentral forutsetning for forbedring og effektivisering er tilgang til informasjon om egne innkjøp.

Allmennheten og media har også behov for å ha innsyn i hva det offentlige bruker midlene sine på, og academia har behov for data og statistikk om innkjøp til forskningsformål.

17.3.1 Åpenhet om offentlig pengebruk

En åpen forvaltning er viktig for demokratiet. Det bidrar til å opprettholde en høy tillit i befolkningen til at offentlige midler blir brukt effektivt. For å sikre åpenhet og etterprøvbarhet bør informasjon om hvordan offentlig sektor bruker midlene sine være offentlig tilgjengelig på både virksomhets-, sektor- og samfunnsnivå. Åpenhet og tilgjengelig statistikk kan bidra til å avdekke korrupsjon og illojal opptreden. Norge har allerede en sterk åpenhetskultur og en stor mengde offentlige dokumenter er tilgjengelige i offentlige databaser. Den offentlig tilgjengelige informasjonen er imidlertid ofte fragmentert, lite oversiktlig og i noen tilfeller ufullstendig. Det ligger et potensial i å bruke data som allerede er tilgjengelig mer effektivt, blant annet ved å samordne dem bedre.

Innkjøpsdata som inneholder informasjon om de ulike leverandørene til det offentlige kan bidra til å kontrollere at anskaffelsesregelverket etterleveres, i tillegg til å synliggjøre uheldige relasjoner mellom innkjøpere, administrasjon, politikere og leverandører. Informasjon om leverandørene ligger allerede i virksomhetenes regnskapssystemer i dag, men uten at det nødvendigvis foreligger tilstrekkelig kompetanse til å nyttiggjøre seg av informasjonen.

Gjennom analyser av data over tid og på tvers mellom oppdragsgiverne, kan man avdekke tilbudsmønstre som kan tyde på markedsdeling eller andre former for ulovlig samarbeid. Med utgangspunkt i flere andre lands erfaringer har Konkurransetilsynet satt i gang et prosjekt der slike data analyseres for å avdekke tilbudsmønstre som ikke er forenlig med at tilbyderne konkurrerer. En forutsetning for at slike analyser kan gjennomføres, er tilgang på nøkkelinformasjon om gjennomførte konkurranser.

17.3.2 Oversikt og styring av offentlig pengebruk

Et viktig bidrag for å lykkes med effektivisering er tilgang til statistikk over anskaffelser slik at man kan få oversikt over volum og leverandører for ulike kategorier. Det må fremgå hvem som kjøper hva i virksomheten, hvor mye det kjøpes for på avtaler og totalt, og hvilke leverandører det kjøpes fra. God statistikk og styringsinformasjon gir grunnlag for å foreta bedre beslutninger og gevinstrealisering.

Bedre statistikk vil gjøre det mulig å sammenligne kostnader innenfor en kategori i en virksomhet med andre tilsvarende virksomheter. Dersom kostnadene avviker mellom virksomheter, vil dette indikere områder med potensial for effektivisering. For å legge til rette for sammenligninger, er det fordelaktig om virksomheter kan hente ut statistikk basert på en standardisert kategoristruktur.

17.3.3 Oversikt over leverandører som tildeles kontrakt

I kapittel 3 gis en oversikt over av hva vi vet om de som leverer til det offentlige i dag. På dette området er det imidlertid mangel på gode kilder til informasjon, og vi har derfor ikke en nøyaktig oversikt over hvor mange som leverer til det offentlige og hvem de er.

Data om hvilke leverandører som blir tildelt offentlige kontrakter vil, sammen med data om kjennetegn ved leverandørene, gi statistikk over for eksempel andelen kontrakter som går til små bedrifter og nyetablerte bedrifter. Denne kunnskapen er viktig for både det offentlige og næringslivet og kan brukes til å målrette tiltak for næringsutviklingen.

17.4 Tilgang på statistikk og styringsinformasjon på innkjøpsfeltet

Både på nasjonalt nivå og på virksomhetsnivå produseres det statistikk om offentlige anskaffelser. Her gis en oversikt over eksisterende kunnskapskilder.

Innkjøpsstatistikk fra Statistisk sentralbyrå (SSB)

SSB publiserer i dag statistikk om offentlig innkjøp. Statistikken gir en oversikt over aggregerte data og gir ikke data på mikronivå. Dataene gir

ikke mulighet for å gjennomføre detaljerte analyser og effektmålinger. De gir en grov og forholdsvis komplett oversikt over det totale innkjøpsvolumet fordelt på seks offentlige sektorer, men ikke detaljert nok for statistikk om fordeling på innkjøpskategorier (hva som kjøpes inn), på innkjøpende virksomheter eller på leverandører.

Regnskapsdata fra Direktoratet for økonomistyring (DFØ)

DFØ utfører regnskapstjenester for 143 statlige virksomheter. DFØ har per i dag ikke mulighet til å rapportere regnskapstallene sentralt ettersom de ikke har tilgang til øvrige virksomheters regnskaper, og de kan ikke gi fra seg data fra sine kunder uten samtykke.

Konkurrans- og kontraktinformasjon fra DOFFIN

Nasjonal kunngjøringsbase for offentlige anskaffelser (DOFFIN) gir statistikk over utlyste konkurranser og kontraktstildelinger. Difi publiserer nøkkeltall fra DOFFIN. Dette omfatter tall og trender fra frivillige kunngjøringer og kunngjøringer over terskelverdiene. En utfordring er imidlertid at det er relativt få kunngjøringer som er tilført opplysninger om kontraktstildelingene, noe som gjør databasen lite egnet til å hente ut informasjon om hvilke leverandører som leverer til offentlig sektor.

Innkjøpsstatistikk på Difi.no

Difi.no publiserer innkjøpsstatistikk som baserer seg på statsregnskapet. Dette dekker bruttobudsjettet statsforvaltning. Helsesektoren, statens direkte økonomiske engasjement i oljesektoren, høyskoler og universiteter og andre statlige foretak er ikke tatt med. Difis innkjøpsstatistikk for statsforvaltningen omfatter derfor bare mellom 20 og 25 prosent av de over 500 milliarder kronene som fremgår i SSB sin statistikk, men til gjengjeld er den mer detaljert ved at informasjon om anskaffelsens art, oppdragsgiver og måned er inkludert og knyttet til kapittel og post. Statistikken gir derimot ingen informasjon om hvilke leverandører som leverer til det offentlige eller innkjøpstransaksjoner.

Innkjøpsstatistikken på Difi.no ble opprettet i mars 2016 og har vært i jevnlig bruk siden. Brukertallet varierer, men i snitt besøker 220 unike brukere denne nettsiden hver måned. Antallet doubles de gangene ny statistikk legges ut. Siden

lansering har godt over 8 000 unike brukere besøkt siden.

Statistikk og data hos oppdragsgiverne

Offentlige virksomheter har tilgang til egne data for utarbeidelse av statistikk og styringsinformasjon gjennom bruk av elektroniske verktøy knyttet til økonomi- og anskaffelsesprosessen. Alle virksomhetene har tilgang til egne data fra sine regnskaps- og fakturabehandlingssystemer. Virksomheter som har digitalisert hele eller deler av anskaffelsesprosessen, og bruker standardiserte formater, har tilgang til mer detaljert data og statistikk.

Kommunal innkjøpsstatistikk

Kommune-stat-rapportering (KOSTRA) er en database med informasjon om kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet. Databasen administreres av Statistisk sentralbyrå, men kommunene har selv plikt til å rapportere korrekt. Rapportering til KOSTRA er obligatorisk for alle kommunene og fylkeskommunene.

Formålet med KOSTRA er å gi forskjellige målgrupper styringsinformasjon om ressursinnsats, prioriteringer og måloppnåelse for kommunal sektor. Data fra kommuneregnskapene rapporteres til KOSTRA og danner grunnlag for den aggregerte statistikken om innkjøpene i kommuneforvaltningen. I tillegg rapporterer kommunene og fylkeskommunene på samlede utgifter til IKT, inkludert alle utgifter på tjenestestedene. Grunnlagsdataene som blir rapportert til KOSTRA blir publisert som åpne data på ssb.no.

17.4.1 Statistikklovutvalgets utredning

Statistikklovutvalget ble oppnevnt høsten 2016 for å vurdere statistikkloven i lys av de endringene som har funnet sted siden gjeldende statistikklov ble vedtatt. Utvalget har vurdert hvordan man kan fremme utvikling, utarbeiding og formidling av offisiell statistikk, i tillegg til å vurdere rammene for SSBs virksomhet.⁵

Statistikklovutvalget foreslår at det skal etableres et flerårig nasjonalt program for offisiell statistikk. Programmet skal både beskrive hvilken statistikk som skal produseres, og fordele ansvar mellom myndighetene. Dette vil bidra til høy kvalitet og effektiv utvikling, utarbeidelse og formid-

ling av offisiell statistikk. Statistikkbrukere skal høres og programmet skal vedtas av regjeringen. Innkjøps- og anskaffelsesstatistikk vurderes å inngå i programmet.

Statistikklovutvalget anerkjenner at datamaterialet SSB samler inn utgjør en betydelig ressurs som bør nyttiggjøres av andre i større grad enn i dag, som for eksempel forskere og offentlige myndigheter. Finansdepartementet arbeider med å følge opp statistikklovutvalget med sikte på å legge frem et lovforslag for Stortinget.

17.4.2 Tilgang på statistikk og styringsinformasjon i andre land

Ulike land har valgt ulike modeller for å gi tilgang til statistikk og styringsinformasjon. I Sverige pågår det et arbeid for å fastsette nærmere hvordan statistikken på innkjøpsområdet kan forbedres. Det er blant annet foreslått en ny lov for å etablere en samlet innkjøpsstatistikk. Den nasjonale kunngjøringsdatabasen foreslås å gjøres allment tilgjengelig. Denne vil i første omgang inneholde offentlige kunngjøringer og gjennomførte kontrakter slik vi i dag har i Doffin i Norge. Opphandlingsmyndigheten i Sverige har fått i oppdrag å gjennomføre en forberedende studie av hvilke typer data og statistikk det er relevant å samle inn, og hvordan innsamlingen skal foregå.

I Danmark inngår og forvalter Staten og kommunernes Indkøbsservice (SKI) frivillige og forpliktende rammeavtaler. SKI er også leder for Indkøbsdatabasamarbejdet, et samarbeidsprosjekt for lagring og analyse av kommunale innkjøpsdata. Dette er opprettet på initiativ fra interesse- og medlemsorganisasjonen for de danske kommunene, Kommunernes Landsforening (KL). I Indkøbsdatabasamarbejdet samler og bearbejder SKI innkjøpsdata fra danske kommuner. Dette er frivillig, men 91 kommuner, som til sammen utgjør om lag 97 prosent av befolkningen, deltar. Innsamlingen av data baserer seg på at kommunene sender kopi av sine elektroniske fakturaer til SKI. Disse blir så kategorisert i henhold til et entydig hierarki, og de kategoriserte dataene blir analysert. Det utarbeides også individuelle styringsrapporter som gir detaljert informasjon om innkjøpsmønstret til kommunene. Rapportene gir også informasjon om forbruk og leverandører på ulike kategorier, lojalitet til SKIs rammeavtaler og mulighet til å sammenligne egen kommunes status med andre kommuner på en anonymisert måte. I tillegg publiseres aggregerte tall fra datasettene, eksempelvis andel kjøp fra lokale leverandører fordelt på ulike innkjøpskategorier, og andel kjøp

⁵ NOU 2018: 7 *Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå*.

til leverandører av ulike størrelser fordelt på ulike innkjøpskategorier.

I Finland forvalter Hansel om lag 70 rammeavtaler og er den finske statens sentrale innkjøpsorganisasjon.⁶ Hansel produserer, på oppdrag fra Finansministeriet, en publiseringsløsning for anskaffelser. Publiseringsløsningen presenterer også detaljerte data om den finske statens innkjøpsutgifter. Data om innkjøpsutgiftene hentes fra statens regnskapssystem. Publiseringsløsningen presenterer innkjøpsutgiftene på ulike nivå, både overordnet og mer detaljert. For å ivareta krav til hemmelighet og unntak fra offentliggjøring i henhold til finske offentlighetsregler, er enkelte statlige enheter unntatt publiseringsløsningen. For å ivareta de samme hensynene, kan også leverandører i enkelte tilfeller være anonymiserte.

17.5 Betydningen av digitalisering for tilgang til statistikk

Regjeringens arbeid med å innføre heldigitalisering av anskaffelsesprosessen er beskrevet i kapittel 16. Gjennom økt bruk av digitale verktøy legges det til rette for å gjøre data om gjennomførte offentlige anskaffelser tilgjengelig for fremtidige analyseformål.

For å kunne gjenbruke data fra den digitale gjennomføringen av konkurransene, må det innføres og brukes digitale fellesløsninger og standardformater i hele anskaffelsesprosessen. Data i standardformat med standardisert innhold kan brukes internt i virksomheten og på tvers av virksomheter og leverandørmarkedet. Standardformater vil forenkle en automatisert innsamling av data og sammenstilling til statistikk og styringsinformasjon både for enkeltvirksomheter og på aggregert nivå.

En heldigitalisering av anskaffelsesprosessen innen utgangen av 2024 vil være en viktig forutsetning for å få tilgang til mikrodata på flere steg i prosessen enn i dag. Dette vil gi tilgang til mikrodata om blant annet utlysning av konkurranser, tilbydere, tildeling av kontrakter, elektroniske ordre og elektronisk fakturaer. Man får da blant annet en oversikt over antallet tilbydere i de ulike konkurransene, andelen små og mellomstore bedrifter som tilbyr og får kontrakter, hvilke leverandører som leverer tilbud i hvilke regioner, handel på tvers av landegrensene, andel miljøvennlige produkter mv. Gjennom bruk av standardiserte for-

mater og strukturert innhold, kan også data gjenbrukes på tvers av løsninger og mellom leverandørene og oppdragsgiverne. Dette er et viktig bidrag til krav om at informasjon kun skal registreres én gang. Gjennom digitalisering vil skillelinjene mellom anskaffelsesprosessen, økonomiprosessen og arkivprosessen bli visket ut og bli mer sømløs.

17.6 Utfordringene knyttet til videreutvikling av statistikk og styringsinformasjon

I det foregående er det beskrevet hvilke behov vi har for statistikk om offentlige innkjøp, og eksisterende kilder til statistikk. Én utfordring er at på enkelte områder mangler det relevante data og statistikk, det vil si at dagens kilder ikke er dekkende eller systematisert for å gi den informasjonen som trengs. På nasjonalt nivå omfatter tilgjengelig innkjøpsstatistikk bare om lag 25 prosent av offentlige innkjøpsutgifter.

Behovet for tall og statistikk om innkjøp kan dekkes gjennom informasjon fra flere kilder. Dette kan for eksempel være informasjon fra kunngjøringer av konkurranser, tilbud, avtaler, bestillinger, leveranser, produktvalg og priser. I tillegg er virksomhetenes egne regnskap også viktige kilder til informasjon.

For hver av disse kildene er det ulik kvalitet på, og tilgang til, data og statistikk om innkjøp. For eksempel er informasjon om konkurranser, tilbud og tildelinger av kontrakter tilgjengelig på Doffin og i virksomhetenes egne konkurransegjennomføringsverktøy. Fra disse kildene kan det hentes data som dekker enkelte behov, men kvaliteten på dataene er varierende. I tillegg ligger dataene spredt og er vanskelige å analysere. At data og statistikk er spredt mellom ulike kilder og forvaltere, og det er manglende samarbeid mellom disse, er en annen utfordring.

I kommunal sektor er det en utfordring at informasjonen som er tilgjengelig i KOSTRA, ikke er på tilstrekkelig detaljnivå. Fra et innkjøpsperspektiv er detaljeringsgraden for grunnlagsdataene i kommuneregnskapene som rapporteres til KOSTRA for lav på områder som anses som viktig informasjon om offentlige innkjøp.

En annen type utfordring er at relevante data på innkjøpsområdet faktisk finnes, men at tilgangen ikke er offentlig. Sentralisert datainnsamling og statistikk om offentlige anskaffelser forutsetter at oppdragsgiverne gir myndighetene tilgang til detaljert innkjøpsinformasjon som kan være sensi-

⁶ Nærmere om Hansel i kapittel 15.

Boks 17.2 Kommunal rapport leverandørdatabase

Kommunal Rapport innhenter informasjon om kommunenes utbetalinger direkte fra et stort antall kommuner på bakgrunn av innsynsbegjæringer. Deretter strukturerer de dataene, presenterer noe statistikk på sine sider og videreselger betinget bruksrett til analyser og rådata. I 2017 leverte 396 kommuner og alle fylkeskommunene innkjøpsdata.

tiv. Enkelte typer informasjon kan inneholde taushetsbelagte opplysninger, for eksempel enhetspriser. En eventuell innføring av krav til å avgi data for statistikkformål, forutsetter at det etableres en lovhjemmel som sikrer at utlevering av taushetsbelagt informasjon ikke innebærer en uakseptabel risiko for at opplysningene kommer på avveie, og regulerer hvordan opplysningene kan utnyttes.

17.7 Regjeringens tiltak

Som vi har vist i det foregående, er det flere utfordringer knyttet til statistikk og styringsinformasjon på innkjøpsområdet. En grunnleggende utfordring er at den tilgjengelige informasjonen ikke dekker behovet. Dette skyldes delvis at det per i dag ikke finnes relevante data og statistikk, noe som handler om at dagens kilder ikke er dekkende. I andre tilfeller finnes informasjonen i eksisterende kilder, men det er utfordringer med tilgangen til kildene.

Det er behov for blant annet å undersøke følgende nærmere:

- Vurdere hvilke kilder som skal danne grunnlaget for videreutviklingen av statistikken på innkjøpsområdet
- Hente erfaringer fra andre land
- Vurdere hvordan bruk av eksisterende og nye standardformater kan muliggjøre gjenbruk av

data automatisk, på tvers av digitale løsninger og virksomheter

- Vurdere behov for tilpasninger og endringer av gjeldende regelverk for å sikre tilgang til, og bruk av, data på anskaffelsesområdet.
- Vurdere hvordan mer leverandørinformasjon kan gjøres offentlig tilgjengelig
- Vurdere om informasjon om kommunale og fylkeskommunale anskaffelser, inkludert leverandørinformasjon, kan utnyttes bedre
- Vurdere behovet for sentral innhenting og lagring av informasjon og hvilke aktører som kan være aktuelle for å drifte dette.

Regjeringen vil på denne bakgrunn utrede nærmere hvordan innhenting, lagring, tilgang og bruk av data på anskaffelsesområdet kan forbedres. Det er behov for å se både på hva som kan gjøres på kort sikt og hva som er mulig å få til i et lenger, helhetlig perspektiv.

I tillegg vil regjeringen sette i gang arbeider på to konkrete områder. Det første gjelder muligheten for å få bedre tilgang til regnskapsinformasjon om statlige innkjøp. Dette er informasjon som i utgangspunktet er offentlig tilgjengelig, men det er i dag utfordringer med tilgangen.

Det andre er å sørge for at flere og bedre data fra Doffin gjøres tilgjengelig. I dette arbeidet bør det blant annet undersøkes hvordan man kan få oppdragsgiverne til å i større grad etterleve forskriftens krav om å kunngjøre kontraktinngåelsene.

Regjeringen vil:

- Se på muligheten for å få bedre tilgang til offentlig tilgjengelig regnskapsinformasjon om statlige innkjøp.
- Sørge for bedre uthenting og tilgjengeliggjøring av data fra Doffin som grunnlag for utarbeidelse av statistikk om offentlige innkjøp.
- Utrede nærmere hvordan innhenting, lagring, tilgang og bruk av data på anskaffelsesområdet kan forbedres både på kort og lang sikt.

18 Håndheving og kontroll

18.1 Innledning

Anskaffelsesregelverket inneholder detaljerte prosedyreregler som skal bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser og at det offentlige opptrer med integritet. For å sikre at oppdragsgiverne opptrer i samsvar med regelverket, slik at disse målene nås, er det behov for et effektivt håndhevingssystem.

Regler om håndhevelse og kontroll er ett av flere virkemidler i kampen mot korrupsjon og kameraderi. Faren for korrupsjon og annen illojal oppførsel reduseres hvis partene vet at oppdagelsesrisikoen er stor. Dette er også bakgrunnen for regjeringens arbeid for å sikre større grad av åpenhet om offentlige kontrakter, jf. kapittel 6.

Tilgang til effektiv håndhevelse er også en sentral rettssikkerhetsgaranti for leverandørene. En forutsetning for velfungerende konkurranse er at leverandørene har tillit til at prosessene gjennomføres i tråd med regelverket slik at kontrakten tildeles det beste tilbudet ut fra de kriteriene som er satt. Leverandørene skal derfor ha en reell og effektiv mulighet til å klage i tilfelle det skjer brudd underveis i anskaffelsesprosessen. En for omfattende og streng håndhevelse kan imidlertid føre til et uønsket høyt konfliktnivå. Langvarige og dyre klage- og rettsprosesser er ressurskrevende for både det offentlige og næringslivet og kan forsinke kontraktsinngåelsen med den konsekvensen at det offentlige ikke kan levere viktige tjenestetilbud eller infrastruktur til innbyggerne.

Brudd på anskaffelsesregelverket kan få alvorlige konsekvenser for offentlige oppdragsgivere. Frykten for å gjøre feil kan medføre en risiko for at oppdragsgiverne blir så forsiktige i sin søken etter å gjennomføre et juridisk korrekt kjøp at det går på bekostning av målet om å oppnå et kommersielt godt kjøp som dekker behovet. Offentlige oppdragsgivere skal opptre i tråd med regelverket. Samtidig vil regjeringen oppmuntre offentlige oppdragsgivere til å våge å ta i bruk handlingsrommet i regelverket for å oppnå gode, innovative anskaffelser.

Regjeringen mener det norske systemet for håndhevelse og kontroll i all hovedsak fungerer

godt og ligger på et riktig nivå. Det er derfor ikke behov for større tiltak.

Mye tyder på at Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA), hvis status og legitimitet er avgjørende for å kunne si at vi har et velfungerende håndhevelsessystem, nyter stor tillit og oppfattes som et effektivt og godt tvisteløsningsorgan. For å styrke etterlevelsen av anskaffelsesregelverket ytterligere, vil regjeringen likevel at KOFA i større grad følger opp oppdragsgivernes etterlevelse av nemndas avgjørelser.

18.2 Det norske systemet for håndhevelse og kontroll av offentlige anskaffelser

Anskaffelsesregelverket er i stor grad basert på EU-/EØS-retten. Håndhevelsesdirektivene slår fast at overholdelsen av reglene om offentlige anskaffelser må sikres gjennom prosessregler som gir klager en reell og effektiv mulighet til å få saken prøvd dersom man mener at det foreligger regelbrudd.¹ Utover dette er prosessen overlatt til nasjonal lovgiver.

Det norske klage- og håndhevelsessystemet er basert på at de som mener det foreligger brudd på regelverket, velger å forfølge saken. Typisk vil dette være en leverandør som ikke har fått en kontrakt. Dersom leverandøren ønsker det, kan reglene håndheves i sivile søksmål i domstolene, som nærmere beskrevet i punkt 18.2.2. Leverandøren kan også sende en klage til tvisteløsningsorganet Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA). KOFA avgir i utgangspunktet rådgivende uttalelser, men kan også treffe bindende avgjørelser ved alvorlige brudd på regelverket. KOFA har den viktigste rollen i klage- og håndhevelsessystemet i Norge, som nærmere beskrevet i punkt 18.2.1. I tillegg fører EFTAs overvåkningsorgan tilsyn med at Norge overholder den EØS-rettslige delen av regelverket, jf. punkt 18.2.3.

¹ Direktiv 89/665/EØF (klassisk sektor) og direktiv 92/13/EØF (forsyningssektoren). Direktivet 2007/66/EF videreutvikler kravene til nasjonal prosess.

Nasjonalt føres det også kontroll gjennom revisjoner på statlig og kommunalt nivå, jf. punkt 18.2.4.

18.2.1 KOFA

Formålet med opprettelsen av KOFA i 2003 var å etablere en rask og rimelig klagemulighet for næringslivet. KOFA skulle også være et bidrag til informasjons- og kompetanseoppbygging. Klagenemnda har siden etableringen vist seg å være et effektivt lavterskeltilbud, med stor praktisk og preventiv betydning. KOFAs uttalelser bidrar ikke bare til tvisteløsning i den enkelte sak, men også til generell rettsavklaring på anskaffelsesområdet.

KOFA-sakene er delt opp i rådgivende saker og gebyrsaker. Gebyrsakene gjelder brudd på regelverket i form av ulovlig direkte anskaffelser, mens de rådgivende sakene gjelder andre typer brudd.²

De rådgivende sakene deles opp i såkalte prioriterte og uprioriterte saker. Med en prioritert sak menes en sak der oppdragsgiveren avventer kontraktinngåelsen inntil KOFA har behandlet saken eller inntil en bestemt dato. Saksbehandlingstiden for slike saker er ca. to måneder.³ Rundt en fjerdedel av sakene KOFA behandler er prioriterte saker. Det indikerer at KOFA i stor grad har en forebyggende funksjon og at mange tvister løses i en tidlig fase.

Klager i de rådgivende sakene kan fremsettes av enhver som har saklig interesse i få vurdert om det foreligger brudd på anskaffelsesregelverket. Dette innebærer at klager må ha en viss tilknytning til konkurransen for å kunne klage, for

² Med ulovlig direkte anskaffelse menes en anskaffelse som ikke er kunngjort, selv om det foreligger en kunngjøringsplikt etter regelverket. Dette regnes som et alvorlig brudd på regelverket siden det unndrar kontrakten fra åpen konkurranse.

³ Se www.klagenemndssekretariatet.no om prognoser for forventet saksbehandlingstid.

eksempel at klager har deltatt eller ønsket å delta i en konkurranse, men ble avvist. I tillegg har organisasjoner selvstendig klagerett i de tilfeller de har sterk nok tilknytning til anskaffelsen. KOFA har eksempelvis kommet frem til at bransjeorganisasjoner som representerer potensielle leverandører i markedet, har saklig klageinteresse.⁴

KOFA har siden 1. januar 2017 hatt myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr i gebyrsaker, det vil si saker om ulovlige direkte anskaffelser. Et vedtak fra KOFA om illeggelse av overtredelsesgebyr er bindende. Ulovlige direkte anskaffelser utgjør ofte de mest alvorlige bruddene på anskaffelsesregelverket. Ved slike anskaffelser er også faren for korrupsjon eller korrupsjonslignende forhold størst. Klageadgangen er derfor videre i slike saker enn i de rådgivende sakene, og det kreves ikke saklig klageinteresse for å kunne klage. Det betyr at hvem som helst kan klage inn en ulovlig direkte anskaffelse til KOFA. Hensikten er at dette skal bidra til å avdekke flere slike alvorlige brudd. I 2018 kom det inn 13 klager til KOFA som gjaldt ulovlige direkte anskaffelser, og KOFA påla totalt tre gebyr til ulike offentlige oppdragsgivere.

Siden starten har KOFA fått inn i gjennomsnitt 227 saker i året. I 2010 var tallet over 400 med den konsekvensen at saksbehandlingstiden ble for lang. På den tiden var klagegebyret også lavt, sett i sammenheng med de faktiske kostnadene for samfunnet ved behandling av en sak. Klagegebyret ble hevet i 2012, og forholdet mellom antall avgjørelser og sakstilfang har gradvis bedret seg, jf. tabell 18.1.

Det er sannsynlig at økt nasjonal terskelverdi i det nye anskaffelsesregelverket har bidratt til nedgangen i sakstilfanget i 2018.

⁴ KOFA-sak 2010/12.

Tabell 18.1 Oversikt over innkomne og avgjorte saker i KOFA i perioden 2014–2018

År	Antall innkomne saker	Antall avgjorte saker
2014	131	276
2015	140	181
2016	195	151
2017	193	162
2018	132	116

Kilde: KOFA

18.2.2 Domstolene

I tillegg til klager til KOFA, kan anskaffelsesreglene håndheves gjennom sivile søksmål i domstolene i form av krav om midlertidig forføyning, erstatning eller sanksjoner. Krav om midlertidig forføyning er mest aktuelt der det er tale om å stanse en kontraktsinngåelse, eller å sette til side beslutninger som leverandøren mener at oppdragsgiveren har truffet i strid med anskaffelsesregelverket. Et krav om erstatning fremsettes som regel etter at oppdragsgiveren har inngått kontrakt med den vinnende leverandøren. Det er også mulig å anlegge sak for domstolene med krav om ileggelse av anskaffelseslovens mest inngripende sanksjoner, som er at en kontrakt kan bli kjent uten virkning, at kontraktens løpetid kan bli avkortet eller at oppdragsgiver kan bli ilagt et gebyr av domstolen.

Det finnes ingen komplett oversikt over antall anskaffessaker for norske domstoler. Et søk i Lovdata for perioden 1. januar 2016 til 1. januar 2019 viser et årlig saksomfang på ca. 20 til 25 saker. Lovdata inneholder imidlertid ikke alle avgjørelser som er avsagt fra tingrettene og lagmannsrettene på anskaffelsesområdet, men et utvalg.

Stort sett er det begjæringer om midlertidig forføyning eller erstatningssøksmål som reises for domstolene. I disse sakene har den som reiser kravet direkte interesse i utfallet, eksempelvis et ønske om å stanse kontraktsinngåelsen eller å få erstatning. For de sakene som gjelder sanksjonene om at en kontrakt kan bli kjent uten virkning, at kontraktens løpetid kan bli avkortet eller ileggelse av overtredelsesgebyr, stiller dette seg annerledes siden formålet er at kontrakten lyses ut i markedet på nytt eller å forebygge overtredelser.

18.2.3 EFTAs overvåkningsorgan

EFTAs overvåkningsorgan (ESA) fører tilsyn med at Norge overholder sine forpliktelser etter EØS-avtalen og EUs anskaffelsesdirektiver. ESA kan ta opp en sak på eget initiativ, men det vanlige er at de tar opp en sak på grunnlag av en klage. ESA har en plikt til å undersøke alle klager som hører inn under dets kompetanseområde, men kan selv prioritere hvilke saker det vil forfølge videre.

ESA treffer vedtak som retter seg mot Norge som stat, og ikke mot den enkelte oppdragsgiveren. I de tilfeller ESA kommer til at Norge har brutt reglene om offentlige anskaffelser, varsles Norge. Hvis saken ikke løses, kan ESA anlegge

søksmål mot Norge i EFTA-domstolen med påstand om at staten har brutt sine EØS-rettslige forpliktelser.⁵

18.2.4 Revisjoner

I Norge er det også offentlig kontroll med etterlevelsen av anskaffelsesreglene gjennom revisjon på statlig og kommunalt nivå.

Riksrevisjonen skal bidra til at fellesskapets midler og verdier blir brukt og forvaltet slik Stortinget har bestemt. Dette gjøres gjennom revisjon, kontroll og veiledning av statlige virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten. Riksrevisjonen har jevnlig rapportert om brudd på anskaffelsesregelverket i enkelte statlige virksomheter. I tillegg gjennomfører Riksrevisjonen fra tid til annen forvaltningsrevisjoner der offentlige anskaffelser direkte eller indirekte er tema for revisjonen.⁶

I kommunesektoren har kontrollutvalgene og revisjonen viktige kontrolloppgaver som følger av kommuneloven. Kommunens etterlevelse av lover og forskrifter er hovedtemaet i en stor del av forvaltningsrevisjonene som gjennomføres. Slike revisjoner er en av de viktigste tilsynsordningene med kommunenes virksomhet, og spiller en betydelig rolle i kontrollen med kommunenes anskaffelser. Det er de senere årene gjennomført en rekke forvaltningsrevisjoner på området for anskaffelser, hvor blant annet regeletterlevelse er et tema. Norges Kommunerevisorforbunds forvaltningsrevisjonsregister gir en oversikt over revisjonene som er gjennomført.⁷ Det er både foretatt gjennomgang av enkeltanskaffelser, mer systematisk gjennomgang av spesifikke etaters anskaffelser og revisjon av kommunens overordnede arbeid med anskaffelsesprosessene. Revisjonene dekker også kontraktsoppfølging og kommunens arbeid i forberedelsen av anskaffelsen. Revisjonene dekker på denne måten et bredere område enn anskaffelsesregelverkets anvendelsesområde.

⁵ EFTA-domstolen har foreløpig kun avsagt én dom (sak E-4/17) på anskaffelsesområdet. Der var spørsmålet om en kommunes anskaffelsesprosedyre for et parkeringsanlegg var i strid med EØS-retten.

⁶ Eksempler på forvaltningsrevisjoner: Dokument 3:6 (2016–2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av konsulentbruk i staten*, Dokument 3:14 (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser* og Riksrevisjonens administrative rapport nr. 1 2018 *Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering i statlige virksomheter*.

⁷ Registeret kan finnes på Norges Kommunerevisorforbunds nettsider.

Gjeldende kommunelov blir snart erstattet av en ny kommunelov. Den nye kommuneloven tydeliggjør at forvaltningsrevisjon også omfatter systematiske vurderinger av regeletterlevelse.⁸ Dette er en nyvinning i loven som legger bedre til rette for kommunens egen kontroll med sine anskaffelser.

18.3 Andre nordiske land

De nordiske landene har organisert sine systemer for håndheving og kontroll av anskaffelsesreglene på forskjellige måter. Det norske systemet har størst likhet med det danske fordi Danmark også har en klagenemnd. Sverige og Finland har en domstolmodell, der regelbrudd kun håndheves i domstolene. I tillegg har disse landene etablert en tilsynsmyndighet.

I Danmark har klagenemnda de samme sanksjonsmulighetene som domstolene, inkludert muligheten til å tilkjenne erstatning. Domstolene benyttes derfor sjelden. Hovedregelen i klagenemnda er at det skjer muntlige forhandlinger med mulighet til vitneavhør. Den tapende part risikerer å måtte dekke motpartens sakskostnader. Klagegebyret i Danmark er på ca. 26 000 norske kroner for kontrakter over EØS-terskelverdiene og ca. 13 000 norske kroner for kontrakter under EØS-terskelverdiene. I Danmark klages det i ca. 4,3 prosent av konkurransene som utlyses.⁹

I Sverige er det forvaltningsdomstolene som er klageinstans og alle sanksjoner er lagt til disse. Det er kostnadsfritt å anlegge en sak for forvaltningsdomstolen og den tapende part kan ikke idømmes motpartens sakskostnader. Det svenske håndhevelsessystemet har en desentralisert struktur med tolv forvaltningsdomstoler, der ankeinstansen er fire kammerretter og Høyeste Forvaltningsdomstol. I Sverige klages det i ca. 7,4 prosent av konkurransene som lyses ut. Anskaffelser over terskelverdiene klages inn betydelig oftere enn de under (10,1 prosent, mot 5,6 prosent). Den svenske regjeringen har nedsatt et utvalg som har foreslått å innføre sakskostnader for å begrense antallet klagesaker.¹⁰

⁸ Jf. Kommuneloven. Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner, § 23-3 første ledd.

⁹ Rapport fra danske Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (2018). *Danske klagesager om udbud fra 1. juni 2013 til 30. juni 2016*, s. 40.

¹⁰ SOU 2018:44. (2018). *Möjligt, tillåtet och tillgängligt - förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål*, s. 393-454.

Konkurrensverket i Sverige har ført tilsyn med anskaffelsesregelverket siden 2007. De tar opp saker på eget initiativ og etter tips. De har både kompetanse til å bringe saker om ulovlige direkte anskaffelser til retten, og undersøke generell anskaffelsespraksis i det offentlige. Konkurrensverket foretar selv en prioritering av hvilke saker de mener skal granskes nærmere. Den delen av Konkurrensverket som har ansvaret for tilsyn etter anskaffelsesregelverket, har 22 ansatte og et årlig budsjett på ca. 22,6 millioner norske kroner. Tilsynets uttalelser er veiledende og de har ikke kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr.

I Finland består klagesystemet av én Markedsdomstol i første instans, og Høyeste Forvaltningsdomstol i andre instans. Rettsgebyret er fra ca. 20 000 til 60 000 norske kroner, avhengig av kontraktens størrelse. Finland opprettet et tilsyn med offentlige anskaffelser 1. januar 2017, som er basert på den svenske tilsynsmodellen. Tilsynet har ca. ti ansatte.

18.4 Vurdering av dagens system

18.4.1 KOFAs status og effektivitet

Effektiv håndheving og kontroll er viktig for at anskaffelsesregelverket følges. Slik det norske systemet er lagt opp, er KOFAs status og legitimitet avgjørende for å kunne si at vi har et velfungerende håndhevingssystem. Da er det viktig at saksbehandlingstiden ikke er for lang, at avgjørelsene holder høyt faglig nivå og at de etterleves. Leverandørene og andre må oppleve at det nytter å klage til KOFA.

Samtidig må ikke terskelen for å klage være så lav at det blir en «kultur» for å klage i enhver sak. I Sverige ble den kostnadsfrie adgangen til domstolsbehandlingen sett på som en av forklaringene på det høye konfliktnivået.¹¹ Til sammenligning har Norge innført relativt moderate klagegebyr til KOFA på 1 000 kroner for gebyrsaker og 8 000 kroner for andre saker.

Høsten 2016 gjennomførte KOFA en brukerundersøkelse. Hele 96 prosent av de spurte opplyste at de hadde tillit til KOFAs avgjørelser, og 88 prosent mente at den er et godt og reelt tvisteløsningsalternativ til de ordinære domstolene. I undersøkelsen oppga 74 prosent at kvaliteten på

¹¹ SOU 2018:44. (2018). *Möjligt, tillåtet och tillgängligt - förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål*, side 401-402.

KOFAs avgjørelser i svært stor grad eller i stor grad var god.

Enkelte organisasjoner har i sine innspill til meldingen tatt til orde for å utvide klageadgangen slik at privatpersoner og frivillige interesseorganisasjoner gis klagerett ikke bare ved mistanke om ulovlige direkte anskaffelser, men også i de rådgivende sakene. Særlig gjelder dette for brudd på etterlevelsen av kravene til samfunnshensyn som miljø og menneskerettigheter. Regjeringen viser til at formålet med opprettelsen av klagenemnda var å lage et tilbud til næringslivet om en raskere og rimeligere klagemulighet enn de har gjennom de ordinære domstolene. Derfor har KOFA også i sin praksis innført et krav til tilknytning til den aktuelle anskaffelsen ved vurderingen av saklig interesse og avvist klager fra aktører som ikke oppfyller det kravet.¹² Regjeringen mener det er viktig at KOFAs rolle, i de rådgivende sakene, fortsatt bør rendyrkes som et lavterskeltilbud til bedrifter som konkurrerer om å levere tjenester til det offentlige og har direkte økonomisk interesse i utfallet av saken. På denne måten kan KOFA forbli et rimelig og raskt tvisteløsningsorgan.

Det er viktig at KOFAs avgjørelser som hovedregel blir respektert for at leverandørene skal ha tillit til at klagenemnda er et reelt alternativ til domstolsbehandling. Spørreundersøkelsen referert ovenfor kan tyde på at KOFAs avgjørelser blir respektert i de fleste saker selv om de ikke er formelt bindende, men dette trenger vi mer kunnskap om. KOFA kan rette en henvendelse til den som har brutt regelverket med forespørsel om hva som vil bli gjort for å rette feilen eller unngå tilsvarende feil i fremtiden. Denne hjemmelen ble brukt i begynnelsen av KOFAs drift, men blir i praksis ikke lenger benyttet.

Det er flere nemnder i Norge som avsier rådgivende avgjørelser, men som retter denne type henvendelser til dem som har brutt regelverket, som for eksempel Finansklagenemnda. Klagenemnda omtaler deretter disse sakene i årsberetningen. På anskaffelsesområdet vil en tilsvarende oppfølging av KOFAs saker være nyttig. For det første kan det bidra til bedre oppfølging og etterlevelse av KOFAs avgjørelser. Dette er viktig for at leverandørene skal oppleve KOFA som et nyttig tvisteløsningsorgan. Oppfølging av brudd vil også kunne skape bedre forståelse for avgjørelsene hos

oppdragsgiverne og ha en ønsket opplæringseffekt internt hos oppdragsgiverne, slik at de kan forbedre sine rutiner til senere anskaffelser. På denne måten kan KOFA bidra til profesjonaliseringen av offentlige oppdragsgivere.

18.4.2 Tilsyn med offentlige anskaffelser

Det er flere representanter for leverandørsiden som har argumentert for at mangelfull kompetanse om regelverket i kombinasjon med mangel på tilsynsmyndighet gir for dårlig kontroll med etterlevelsen av regelverket. Disse aktørene mener at det er urimelig at overvåkingen av regelverket bare skal besørges av leverandørsiden når samfunnet for øvrig også har en interesse i at regelverket overholdes. De har derfor i sine innspill til stortingsmeldingen foreslått at det bør etableres et offentlig tilsyn med overholdelse av anskaffelsesregelverket, for eksempel at en slik tilsynsoppgave legges til Konkurransetilsynet.¹³

Regjeringen mener at dette ikke er veien å gå. Som omtalt i kapittel 2, beskriver Forenklingssutvalget hvordan et komplisert regelverk i kombinasjon med kostbare konsekvenser dersom man trår feil, kan skape en «frykttkultur» blant oppdragsgiverne.¹⁴ I ettertid er det gjennomført en forenkling av regelverket gjennom ny lov og forskrifter som trådte i kraft 1. januar 2017. Det er først og fremst foretatt betydelige forenklinger i den nasjonale delen av regelverket. EU-/EØS-retten legger klare begrensninger på forenklinger for anskaffelser med verdi over EØS-terskelverdiene. Denne delen av regelverket oppfattes derfor fremdeles av mange som svært komplisert. Etablering av offentlig tilsyn som foreslått, vil forsterke utfordringene knyttet til oppdragsgivernes manglende utnyttelse av handlingsrommet i regelverket.

Modenhetsundersøkelsen fra 2017 viser at 75 prosent av oppdragsgiverne oppgir at de i stor eller svært stor grad har kompetanse om relevante lover og regler for offentlige anskaffelser, og kompetansen om regelverket synes å ha økt de siste årene.¹⁵ Tilbakemeldinger fra KOFA viser at sakene for klagenemnda har blitt stadig mer faglig tunge og komplekse de siste årene. Dermed kan det se ut som KOFA først og fremst blir brukt til de tyngste sakene, og at de enkleste sakene i

¹² Klagenemndas sekretariat har avvist en klage fra et politisk parti og partiets kommunestyrerepresentant fordi disse ikke hadde den nødvendige sterke tilknytningen til den aktuelle anskaffelsen, og dermed ikke saklig interesse, jf. KOFA-sak 2011/317.

¹³ Innspill fra Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Arkitektbedriftene og Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg (EBA).

¹⁴ NOU 2014: 4 *Enklere regler – bedre anskaffelser – Forenkling av det norske anskaffelsesregelverket*, s. 64.

¹⁵ PwC og Difi. (2017). *Sourcing Survey – Innkjøpsanalyse i offentlig sektor*.

større grad blir løst utenfor KOFA. Sekretariatet avviste omkring 20 prosent av sakene i 2018, som er mindre enn tidligere år, da snittet stort sett har vært på mellom 25 og 30 prosent. Det kan tyde på at det ikke lenger gjøres like mange enkle feil etter regelverket. Det er isteden kompliserte og vanskelige avveininger som eventuelt fører til brudd.

Mens oppdragsgivernes juridiske kompetanse har bedret seg, rapporterer mange virksomheter at de mangler kompetanse om blant annet behovsplanlegging og leverandøroppfølging. Undersøkelsen viser også at oppdragsgiverne bruker mest tid på konkurransegjennomføringsfasen, som er regulert gjennom detaljerte prosedyrekrav, mens det er få virksomheter som prioriterer god planlegging og oppfølging av kontraktene selv om dette gir størst effekt på gevinstrealisering. Disse utfordringene er nærmere beskrevet i kapittel 2, 4 og 13. Resultatet er juridisk korrekte, men lite effektive anskaffelser.

For å få til effektivisering og omstilling ønsker regjeringen oppdragsgivere som tør å tenke nytt, innovere, satse på ny miljøvennlig teknologi osv. For å lykkes med dette, er det mer nyttig å satse på kompetanseoppbygging og profesjonalisering av oppdragsgiverne enn å etablere tilsyn.

Dette støttes også opp av en nyere undersøkelse av statens tilsyn med kommunene som er gjennomført av Difi.¹⁶ Den viser at selv om tilsyn oppleves som nyttig, er veiledning minst like nyttig for å sikre regel etterlevelse. I Norge har det vært lagt ned mye arbeid i å lage god veiledning om gjennomføring av offentlige anskaffelser og til det nye anskaffelsesregelverket. Difi jobber kontinuerlig med å bidra til kompetansebygging på anskaffelsesområdet. Målet er å sette offentlige

innkjøpere i stand til å bruke ressursene effektivt i tråd med det offentliges behov og til det beste for innbyggere og næringsliv. Behovet for kompetanseheving er nærmere beskrevet i kapittel 13.

Difi har gjort en rekke undersøkelser av kontroll, rapportering og tilsyn. I en rapport fra 2012 understreker Difi, på et generelt grunnlag, at kontroll oppleves av statlige virksomheter som nyttig over tid.¹⁷ Nyten kommer blant annet i form av bedre regelverksetterlevelse. Riksrevisjonens oppmerksomhet på etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser har også bidratt til at virksomhetene har blitt mer bevisste på hvordan anskaffelser bør gjøres. Samtidig nevner Difi at det i offentlig sektor oftere stilles spørsmål ved om forvaltningen har blitt for opptatt av å gjøre ting riktig og mindre opptatt av å gjøre de riktige tingene. For mye kontroll kan føre til at forvaltningen blir så opptatt av å ikke gjøre feil at den ikke i tilstrekkelig grad greier å tenke nytt og utvikle seg.

18.5 Regjeringens tiltak

Mye tyder på at KOFA nyter stor tillit og oppfattes som et effektivt og godt tvisteløsningsorgan. For å styrke legitimiteten og gjennomslagskraften ytterligere, foreslår regjeringen at KOFA tar en mer aktiv rolle i å følge opp sine avgjørelser om brudd på regelverket. Dette vil gi oppdragsgiverne et ekstra insentiv til å gjennomføre tiltak som reduserer risikoen for tilsvarende brudd i fremtiden.

Regjeringen vil:

- Styrke rollen til KOFA ved at nemnda i større grad følger opp oppdragsgivernes etterlevelse av nemndas avgjørelser.

¹⁶ Difi. Utredning for Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016). *Statens tilsyn med kommunene - Organisering, omfang, nytte og forbedringsmuligheter*. Rapport 2016:05.

¹⁷ Difi. (2012). *Ute av kontroll? - En artikkelsamling om kontroll og rapportering i staten*. Rapport 2012:14.

Del IV
Økonomiske og administrative konsekvenser

19 Økonomiske og administrative konsekvenser

Regjeringen har som mål å utvikle en mer helhetlig og effektiv anskaffelsespolitikk for å gi bedre behovsdekning, reduserte kostnader og et mer konkurransedyktig norsk næringsliv. Anskaffelseslovens pålegg om ivaretagelse av klima- og miljøhensyn, bekjempelse av arbeidslivskriminalitet og ivaretagelse av internasjonale menneskerettigheter må følges opp på en god måte innenfor rammen av en slik helhetlig anskaffelsespolitikk. Regjeringen vil forbedre offentlige innkjøp som ledd i arbeidet for å skape en mer omstillingsdyktig og effektiv offentlig og privat sektor.

Offentlige innkjøp utgjorde ca. 523 milliarder kroner i 2017, over 16 prosent av BNP. Dette utgjør en stor del av fellesskapets midler og effektivisering av offentlige anskaffelser vil dermed kunne innebære store besparelser på offentlige budsjetter.

Offentlige anskaffelser kan også være et viktig virkemiddel for god konkurranse og mer innovasjon i næringslivet. Dette vil kunne føre til et mer omstillings- og konkurransedyktig norsk næringsliv, som fører til økt verdiskaping og økonomisk vekst i Norge.

For å oppnå disse målene, kreves kunnskap og bevissthet blant innkjøperne om hvordan de kan oppnå dette. For å lykkes med omstilling gjennom offentlige anskaffelser, må det bygges mer profesjonelle og robuste innkjøpsfunksjoner med solid kompetanse.

Mange av tiltakene omtalt i meldingen er pågående initiativ eller tiltak som vil legge til rette for reduserte kostnader, bedre kvalitet, tidsbesparelser, bedre styring og gevinstrealisering. Hvordan tiltakene faktisk blir tatt i bruk, vil avgjøre kostnaden og nytten. Eksempler på dette er digitalisering av anskaffelser og økt samordning av anskaffelser.

Tilrettelegging for økt digitalisering på anskaffelsesområdet er et arbeid som allerede er påbegynt gjennom «Program for digitale anskaffelser» i Difi. Dette programmet startet i 2018 og skal vare ut 2024. Tiltak om digitale anskaffelser som er omtalt i meldingen, vil inngå i dette programmet.

Enkelte tiltak innebærer videre utredningsarbeid for å vurdere eventuelle politikkenninger. Disse arbeidene vil da omfatte utredning av økonomiske og administrative konsekvenser.

Nye tiltak i denne stortingsmeldingen som har økonomiske konsekvenser, dekkes innenfor de til enhver tid gjeldende budsjetttrammene eller med forbehold om når de kan gjennomføres.

Nærings- og fiskeridepartementet

tilrår:

Tilråding fra Nærings- og fiskeridepartementet 10. april 2019 om at Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser blir sendt Stortinget.

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Bjørn Sæthren, 07 Media AS

Trykk: 07 Media AS – 04/2019

