



POLITIET

POLITIDIREKTORATET

Det kongelige fiskeridepartement
Postboks 8004 Dep
0030 OSLO

Deres referanse
14/3107-4

Vår referanse
2014/02299-17 008


Dato
27.10.2014

Høring - NOU 2014:4 Enklere regler - bedre anskaffelser - forenkling av det norske anskaffelsesregelverket

Politidirektoratet (POD) viser til Høring – NOU 2014:4 av 26.06.14 med frist for høringsuttalelser innen 31.oktober 2014.

POD har ingen ytterligere kommentarer utover uttalelsene fra Politiets Fellestjenester og Oslo politidistrikt. Disse dokumentene følger vedlagt.

Med hilsen


Sven Olav Gunnerud
seksjons sjef


Gunhild Holta
seniorrådgiver

Saksbehandler:
Gunhild Holta
Tlf: 23364362

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Hammersborggata 12
Tlf: 23 36 41 00 Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950 mva
Bankgiro: 7694.05.02388



POLITIET

Politidirektoratet
v/ June Kristin Bellika
Politifagavdelingen/Juridisk utredningsseksjon
Postboks 8051 Dep.
0031 Oslo

Deres referanse

Vår referanse
201400244-2

Dato
21.10.2014

Unntatt offentlighet:

Svar på høring NOU 2014:4 Enklere regler – bedre anskaffelser

Innledning

Politiets Fellestjenester (PFT) viser til Det Kongelige Nærings- og fiskeridepartementets høring NOU 2014:4 Enklere regler – bedre anskaffelser, med forslag til forenkling av det norske anskaffelsesregelverket.

PFT er politiets nasjonale kompetanse- og servicesenter innenfor områdene materiell og logistikk, eiendom bygg og anlegg (EBA), samband, anskaffelser og juridisk rådgivning. Politiet er nå, blant annet på bakgrunn av 22. juli-rapporten, inne i en omfattende endringsprosess for å etablere en ny og robust politietat. Politiet anskaffer årlig for ca. 4 milliarder kroner i året. PFT anskaffer for ca. 2,5 milliarder kroner i året av disse, og Politidirektoratet har gitt PFT i oppdrag å se på muligheten for å sentralisere politiets anskaffelser. I dette ligger det at PFT formentlig vil få omfattende ansvar for politiets anskaffelser, og NOU:2014:4 er derfor meget relevant for PFTs virke.

Formål og grunnleggende prinsipper

PFT støtter forslaget til å reddykke formålsparagrafen i lov om offentlige anskaffelser (LOA) § 1 og LOA § 5 grunnleggende prinsipper.

PFT støtter flertallets forslag til endring av LOA § 1, det ligger i ordlyden ”effektiv ressursbruk av samfunnets ressurser og konkurranse om offentlige kontrakter” at oppdragsgivere må søke å oppnå mest mulig for de pengene det offentlige forvalter, herunder skattebetalernes penger.

Flertallets forslag om å harmonisere begrepene i LOA § 5 med det nye anskaffelsesdirektivet støttes også. PFT viser til at prinsippene om forutberegnelighet og etterprøvrbarhet er viktige, men dette følger naturlig av prinsippet om gjennomsiktighet sammen med forskriftens regler for utforming og gjennomføring av anbudskonkurranser.

Politiets fellestjenester

Majorstua, besøk: Fridtjof Nansens vei 14
Post: Postboks 8031 Dep, 0030 OSLO
Tlf: 61 31 80 00 Faks: 61 31 80 01
E-post: post.pdmt@politiet.no

Org. nr.: 974 761 157
Bankgiro: 7694.05.08343

Unntaksbestemmelsene

Anskaffelser under NOK 100 000

PFT er enig i at det kan være formålstjenlig og ressursbesparende å sette en nedre grense for anskaffelser. Dette til tross for at man kan hevde at ved en slik bestemmelse kan medføre at flere vil omgå regelverket for offentlige anskaffelser. Bakgrunnen for PFTs standpunkt er at man ofte har anskaffelser som er under NOK 100 000, som for eksempel betaling for kurs for en håndfull ansatte, der oppdragsgivere er ofte i tvil om fremgangsmåten ved anskaffelsen. Denne tvilen har sin bakgrunn i at mange oppdragsgivere er redd for å gjøre feil, og ønsket om å overholde anskaffelsesregelverket.

Dekningskjøp

PFT er utelukkende positive til forslaget om å innføre en unntaksbestemmelse i FOA § 5-2 om hvordan oppdragsgivere skal gå frem der en anbuds konkurranse har blitt avlyst eller det har oppstått tvist om gjennomføringen. Dette medfører en klargjøring av oppdragsgivers muligheter ved slike situasjoner.

Innleie av eiendom art. 10

Samtlige unntak som per i dag er opplistet i forskriftens § 1-3 annet og tredje ledd, herunder leie av lokaler, er unntatt fordi de etter sin egenart eller sitt formål ikke er egnet for internasjonal konkurranse, eller ikke er egnet for konkurranse overhodet. Imidlertid presiseres det at reglene i anskaffelsesloven, inkludert de grunnleggende prinsippene, kommer til anvendelse. Utvalget stiller spørsmål om hvorfor unntakene da ikke er plassert i loven, og foreslår at kontrakter som fullt ut skal unntas fra anskaffelsesregelverket, plasseres i loven, og ikke i forskriften. PFT vil for øvrig bemerke at man vil stille seg tvilende til et eventuelt forslag om å unnta leie av lokaler fra hele anskaffelsesregelverket da dette vil være i strid med øvrig regelverk og praksis i EU/EØS. EU/EØS har stilt seg tvilende til vår praktisering av regelverket og har uttalt at den begrenser øvrig konkurranse unødige, og at vi bør være forsiktede med å ytterligere forsterke dette syn ved å unnta leie av lokaler også fra lovens grunnvilkår.

Terskelverdier

Justering av nasjonal terskelverdi

PFT har etter en helhetsvurdering kommet frem til at det ikke er hensiktsmessig å justere den nasjonale terskelverdien etter for eksempel konsumprisindeksen. Dette fordi det vil medføre at forskriftens del II vil få et mindre nedslagsfelt for statlige myndigheter, jf. terskelverdien i FOA § 2-2 (1). Til støtte for dette har man i praksis alltid vurdert anskaffelsene ut i fra prinsippet om forholdsmessighet, dersom anskaffelsen nærmer seg en terskelverdi har man ofte utlyst anskaffelsen etter del II eller del III, siden de beregninger man har kan være preget av usikre tall.

Forenklet kunngjøringsplikt

Utvalget er delt i synet på om det bør innføres en forenklet kunngjøringsplikt for anskaffelser under NOK 500 000. Hensynet som taler for en forenklet kunngjøring er at flere SMB-er vil ha adgang til å kunne inngi tilbud til det offentlige. PFT har forståelse for dette hensynet, men ser at ved en innføring av kunngjøringsplikt vil oppdragsgivere måtte bruke mer tid på å utarbeide et komplett og grundig gjennomarbeidet konkurransegrunnlag med det formål å få riktig leverandør til oppdraget. Markedsanalysen som oppdragsgiver bør gjøre for de i dag henvender seg til konkrete leverandører i markedet vil falle bort, og risikoen for å få en leverandør som i verste fall er uegnet til oppdraget øker. Ut i fra et forenklingperspektiv er derfor PFT ikke enig i at anskaffelser under NOK 500 000 skal kunngjøres. Det må også legges til grunn at SMB-er, spesielt

i mindre kommuner, har en viss oppfordring til selv å promotere sine tjenester overfor offentlige oppdragsgivere, og på den måten være aktuelle for forespørsler.

Skriftlighet

Utvalget foreslår å oppheve kravet til protokollplikt for anskaffelser over NOK 100 000, jf. FOA § 3-2 (1). PFT er enig i at selve kravet til skriftlighet i dagens FOA § 3-1 (7) (og utvalgets forslag til ny FOA § 3-2) medfører at alle vurderinger og beslutninger som tas i forbindelse med en anbudskonkurranse må nedtegnes skriftlig, og at oppdragsgivere således har ivaretatt prinsippet om gjennomsiktighet. PFT ser det likevel som hensiktsmessig at protokollplikten videreføres, da anskaffelsesprotokollen er et godt verktøy for leverandører og andre til å kontrollere det offentlige i anbudskonkurranser. En fjerning av protokollplikten vil etter all sannsynlighet medføre at innsynsbegjæringene til det offentlige øker i omfang siden det må bes om innsyn i all korrespondanse i anbudskonkurransen, og det igjen vil være mer ressurskrevende både for det offentlige og leverandørene. Ved å føre protokoll får man enkelt et godt oversiktsbilde over hele anskaffelsesprosessen, uten å måtte sette seg inn i alle dokumenter med en gang.

Kontrakt

Parallele rammeavtaler

Utvalget foreslår at tildeling av kontrakter innenfor en rammeavtale ”skal skje på grunnlag av objektive regler og kriterier, som kan iverksette en ny konkurranse blant de aktuelle leverandørene”. Med dette forslaget søker utvalget å få en større fleksibilitet for oppdragsgivere i anskaffelser under EU/EØS-terskelverdi. PFT støtter dette forslaget ut i fra at dette vil forenkle prosessen rundt avrop på parallelle rammeavtaler, og oppdragsgivere vil kanskje ta i bruk denne mekanismen oftere, som igjen vil kunne medføre bedre konkurranse i markedet. Hvis dette medfører at oppdragsgivere oftere velger å ha parallelle rammeavtaler vil også dette være til gunst for SMB-er, siden det etter all sannsynlighet vil være enklere å bli en leverandør på en parallell rammeavtale enn på en eksklusiv rammeavtale.

Endring av eksisterende kontrakt

PFT støtter forslaget til at det innføres bestemmelser om endring av kontrakt i forskriftens fellesdel. Til tolkningen av om når en kontrakt er endret vesentlig er PFT imidlertid av den oppfatning av at det bør være de samme vurderingsmomentene som må legges til grunn ved vurderingen av om en kontrakt er endret vesentlig for alle kontrakter, uavhengig kontraktsverdi. PFT er derfor enig med mindretallet, det vil skape mer usikkerhet, og ikke mer fleksibilitet, hos oppdragsgivere dersom begrepet ”vesentlig endring av kontrakt” skal tolkes ulikt i FOA del II og del III.

Nye prosedyreregler

Forhandlinger

PFT tiltrer ikke flertallets forslag til nye prosedyreregler. Det er et grunnleggende prinsipp for offentlige anskaffelser at det skal være forutsigbarhet i prosessen. Forslaget strider mot dette prinsipp og bør av den grunn alene ikke innføres.

Utvalgets forslag legger opp til at man kan vurdere om det skal forhandles med tilbyderne først etter tilbudsfrist, uten at dette fremgår av konkurransegrunnlaget. PFT har forståelse for at utvalgets flertall påstår at forhandlinger skal bidra til at partene skal søke å finne det beste tilbudet.

PFT frykter derimot at usikkerheten knyttet til om det blir forhandlinger eller ikke medfører at tilbyderne ikke inngir det beste tilbudet med en gang. Ved bruk av anbudskonkurranser oppfordres tilbyderne til å gi sitt absolutt beste tilbud. I konkurranse med forhandlinger vil tilbyderne vite at det kan bli forhandlinger, og tilbudet utformes i tråd med en slik strategi. I tillegg er det ofte slik at forhandlinger er mer ressurskrevende for partene, og det vil således kunne miste ønsket effekt. Det er derimot behov for en bedre hjemmel for adgangen til avklaring.

Dersom det åpnes for at forhandlinger kan gjennomføres etter at tilbudsfristen har lopt ut, og dette ikke fremkommer av konkurransegrunnlaget, ser PFT det som helt nødvendig at det ikke gis adgang til at tilbud med vesentlige avvik skal kunne delta i forhandlingene.

Kommunikasjon og elektroniske verktøy

PFT kan ikke se at det er hensiktsmessig med innføring av en mellomløsning inntil en løsning for elektronisk innlevering av anbud er på plass. En elektronisk innlevering over e-post vil ikke være forsvarlig ut i fra likebehandlings- og gjennomsiktighetsprinsippene. Det er i enkelte virksomheter også utfordringer med forsinkelser i e-postsystemer. Slike forsinkelser kan medføre at oppdragsgiver mener at en e-post har kommet for sent, mens det i tilbyders system står at den er sendt i tide. Dette kan skape utfordringer og usikkerhet hos tilbyderne knyttet til om oppdragsgiver har godtatt tilbud kommet inn etter tilbudsfrist, samt at man har ingen kontroll på om tilbudene er åpnet for tilbudsfristens utløp. I tillegg finnes det flere løsninger på markedet i dag for innlevering av anbud elektronisk, slik at oppdragsgivere som ønsker det har mulighet til å anskaffe et slikt system.

Kvalifikasjonskrav og dokumentasjon

Egenerklæring

PFT støtter forslaget til innlevering av egenerklæring under den forutsetning at dokumentasjonen som i utgangspunktet kreves må være oppfylt for kontraktsignering.

Ettersending av dokumentasjon

Utvalget har lagt frem forslag om en betydelig utvidet adgang til å be om ettersending av dokumentasjon og/eller supplerende opplysninger, dette i henhold til nytt anskaffelsesdirektiv. PFT er enig i at man bør søke å harmonisere reglene opp mot anskaffelsesdirektivet, men savner en avgrensning opp mot forbudet om å endre tilbudet. Ofte kan det være vanskelig å konkretisere om tilbudet i realiteten endres med de(n) supplerende dokumentasjonen/opplysningene, og særlig der dokumentasjonen ikke er levert inn i det hele tatt. Til det sistnevnte er det liten tvil om at faren for at tilbudet endres etter tilbudsfrist er stor.

Det bør også legges vekt på at en utvidet adgang til å be om ettersending av dokumentasjon og/eller supplerende opplysninger vil kunne være mer ressurskrevende for oppdragsgiver på oppfølgingssiden, og det vil kunne medføre forsinkelser i anskaffelsesprosessene. Slike forsinkelser, som skyldes at en eller flere leverandører for eksempel ikke har inngitt etterspurt dokumentasjon, vil potensielt gå utover de leverandører som faktisk har innlevert all dokumentasjon.

Tildelingskriterier

Utvalgets forslag til en overordnet betegnelse ”økonomisk mest fordelaktige tilbudet” som samlebegrep for tildeling av kontrakter støttes.

Prioritering eller vektning

Utvalget foreslår å stryke plikten til å opplyse om prioritering eller vektning av tildelingskriteriene dersom dette er kjent på forhånd for oppdragsgiver, jf. FOA § 13-2 (2) fjerde punktum. Begrunnelsen er at prioriteringen eller vektningen må være påregnelig ut i fra konkurransegrunnlagets opplysninger. PFT er i tvil om denne endringen er gunstig sett ut i fra at det lett kan oppstå tvist om oppdragsgiver har foretatt vektningen/prioriteringen ut i fra et ønske om hvilken tilbyder som skal vinne anbudet. Det er vanskelig å påvise at oppdragsgiver har hatt dette for øyet, all den tid at man kan begrunne en vektning/prioritering innenfor det innkjøpsfaglige skjønn, med begrenset adgang til å overprøve.

Grensen mellom tildelingskriterier og kvalifikasjonskrav

PFT støtter utvalgets forslag til implementeringen av nytt anskaffelsesdirektiv artikkel 67 nr. 2 første ledd bokstav b for anskaffelser under terskelverdier, slik at det gis adgang til å legge vekt på forhold ved leverandøren i tilbudsevalueringen.

Endring av tildelingskriteriene for tilbudsfrist

PFT støtter forslaget til å løse opp muligheten til endring av tildelingskriteriene før tilbudsfristen, så fremt en slik endring ikke er vesentlig. PFT mener samtidig at oppdragsgivere bør oppfordres til å gi en utvidet tilbudsfrist dess nærmere tilbudsfristen man gjennomfører en slik endring.

Kunngjøring

Kunngjøring av konkurranseresultatet

PFT er av den oppfatning at resultatet av en konkurranse som følger FOA del II bør kunngjøres, og er derfor enig med mindretallet. Det offentlige bør opplyse om resultatet av kunngjorte anbudskonkurranser, slik at tilliten til at det offentlige faktisk følger reglene for offentlige anskaffelser ivaretas. PFT mener allikevel at selve kunngjøringen må være vesentlig forenklet enn det systemet som i dag gjelder ved kunngjøring i Doffin.

Tilbudet

Signatur

Utvalget foreslår at innlevering av selve tilbudet skal være bindende i seg selv, og signatur må derfor ikke følge tilbudet. PFT er enig i dette for anskaffelser under terskelverdier, men ser at det er helt nødvendig med signatur i henhold til prokura i de offisielle selskapsregistre ved anskaffelser i FOA del III. Dette fordi det ofte er kontrakter av høy økonomisk verdi, og oppdragsgiver kan ikke risikere at tilbudet ikke er bindende.

Uklarheter i tilbudene

Utvalget forslag til å forskriftsfeste at leverandørene har risikoen for uklarheter i tilbudet støttes. Dette bidrar til å tydeliggjøre leverandørenes ansvar, og vil kunne bidra til at risikoen for tvist om hvordan svaret på oppdragsgivers behov skal forstås vil forringes.

Rekkefølgen ved evalueringen av tilbudene

Utvalgets forslag om å stryke FOA § 11-1 vil kunne gjøre det enklere for oppdragsgivere å planlegge evalueringen av hele anbudskonkurransen, uten at dette må følge en bestemt prosessregel. På denne måten vil oppdragsgiver ut i fra sitt eget skjønn kunne effektivisere evalueringsperioden, og tilbyderne vil få raskere svar på hvem som tildeles kontrakt. En slik prosess må uansett følge LOA § 5 grunnleggende prinsipper. PFT støtter derfor forslaget om å oppheve FOA § 11-1.

Avvisning

Avvisning på grunn av forhold ved leverandøren - ny avvisningsbestemmelse

Utvalget foreslår å innføre en generell regel for avvisning der det er tvil om leverandørens integritet eller evne til å gjennomføre kontrakten. Dette er ment som en sekkebestemmelse. Utvalget understreker at bestemmelsen må tolkes innskrenkende, og at det ikke er en fri adgang til å avvise leverandørene. PFT ser at en slik sekkebestemmelse fremstår som en god løsning for dem som til enhver tid er godt kjent med praksis og veiledere i faget, og PFT er derfor i tvil om en slik sekkebestemmelse vil medføre en forenkling for oppdragsgivere.

Siden avvisningsbestemmelsen er utformet som en kan avvisningsbestemmelse gir den oppdragsgiver ut i fra en naturlig forståelse et stort skjønnsmessig vurderingsrom. PFT kan derfor ikke se at dette vil bidra til en forenkling, siden det lettere vil kunne oppstå tvist om avvisningen er usaklig. Bestemmelsen burde heller være en slags sikkerhetsventil i tillegg til de avvisningsbestemmelsene som i dag gjelder, og at denne bestemmelsen på den måten fikk en høy terskel for når den kunne komme til anvendelse.

PFT er ikke sikker på at en slik sekkebestemmelse vil ivareta SMB-ers mulighet til å konkurrere, da det ofte er ukjente og mindre firmaer man vil være skeptisk til om har evne til å gjennomføre kontrakten.

Avvisning på grunn av forhold ved tilbudet - vesentlig avvik

Utvalget foreslår at avvik fra "absolutte krav" alltid skal anses som vesentlig, slik at man fjerner den usikkerhet som er skapt av teori og praksis på dette området. PFT er enig i denne endringen, all den tid at vurderingene om hvorvidt avviket er vesentlig eller ikke er en skjønnsmessig vurdering ut i fra flere parametere, og vil alltid lett kunne være gjenstand for tvist. Selve ideen med "absolutte krav" må være et minimum som oppdragsgiver kan godta av det behovet oppdragsgiver ønsker dekket.

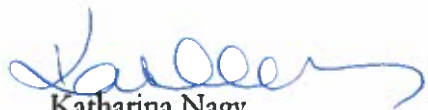
Avvisning på grunn av forhold ved tilbudet – relativ bedømmelsestvil

PFT tiltrer ikke forslaget om å stryke avvisningsbestemmelsen der det foreligger relativ bedømmelsestvil, jf. dagens FOA § 11-11 første ledd bokstav f, siden det kan tenkes situasjoner der avviket ikke kan anses vesentlig, men likevel være av slik art at tilbudet ikke kan vurderes opp mot de øvrige tilbud. Dette gjelder for eksempel ved utfylling av oppdragsgivers prisskjema. Det kan vanskelig hevdes at ethvert avvik ved utfyllingen av prisskjema er vesentlig, men et slikt avvik vil kunne medføre at det er tvil om hvordan tilbudet skal vurderes opp mot øvrige tilbud. I denne sammenheng bemerkes det at det er innarbeidet i teori og praksis at ordlyden «vesentlig» må tolkes konkret i ethvert tilfelle, og PFT ser at dette kan medføre at tvistene blir flere dersom dagens avvisningsbestemmelse om relativ bedømmelsestvil strykes.

Minimumsregelverket

Utvalgets forslag til prøveprosjekt i forbindelse med minimumsregelverket finner PFT vanskelig å la seg gjennomføre i praksis. Et slikt prosjekt vil måtte følges opp av et bestemt utvalg, samtidig som det må tas stilling til hvordan for eksempel eventuelle tvister skal kunne følges opp av KOFA og/eller domstolen og om hvordan regelverket skal forstås på denne type løsning. Det vil være ressurskrevende både for oppdragsgiver og tilbyderne å følge opp en slik prosess.

Med hilsen



Katharina Nagy

Avdelingsdirektor Juridisk og Anskaffelse

Saksbehandler:

Synne Hustad Wold



POLITIET

Politidirektoratet,
Postmottak POD

Deres referanse
201402299

Vår referanse
201406089

Dato
29.09.2014

HØRING NOU 2014:4 Enklere regler - bedre anskaffelser

Oslo politidistrikt har gjennomgått det tilsendte materialet. Vi er av den oppfatning at det generelt ikke er dyptgripende endringsforslag, og kan slutte oss til det meste av forslaget.

Vi har noen spesielle merknader:

I kapittel 12 drøfter utvalget om det bør innføres et unntak fra anskaffelsesregelverket for tildeling av kontrakter med anslått verdi under 100.000 kroner. Vår oppfatning er at dagens regler fungerer bra, og vil påpeke utfordringer med at det er mange som foretar anskaffelser i et politidistrikt slik at muligheten for å overstige denne grensen totalt er tilstede. Dette problemet vil kunne forsterkes i Politi-Norge med større politidistrikter evtl. dersom hele etaten ses på som en virksomhet.

I kapittel 14 drøftes skriftlighetskrav i prosessen, bl.a. å oppheve plikten til å føre protokoll for anskaffelser over 100.000 kr. Dette kan synes gunstig i forhold til å være arbeidsbesparende, men ved kontroll (f.eks fra Riksrevisjonen) forutsettes det at det fremlegges dokumentasjon. Fram til alle ledd i kjeden kan benytte elektroniske dokumenter, vil besparelsen være liten ved å fjerne plikten til å føre slik protokoll.

I kapittel 15 drøftes kontrakten og kontraktstandarder. Fra vår side synes det positivt at det i større grad er rom for å tilpasse kontraktformularet for å ivareta oppdragsgivers interesser.

Kapittel 16 – anskaffelsesprosedyrer. Også adgangen til å forhandle under veis, synes positivt og vil kunne avklare nødvendige forhold uten alt for store forsinkelser.

I kapittel 18 pekes det på muligheten for økt bruk av elektroniske løsninger i prosessen. Synes positivt forutsatt tilstrekkelig kvalitet og IKT-sikkerhet.

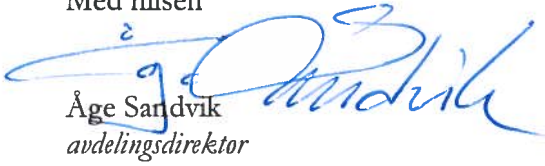
Kapittel 25 omhandler avvisning. Vi støtter utvalgets vurderinger, og ser muligheten for forhandlinger (kap 16) som svært viktig, og vil formentlig redusere antall avvisninger.

Oslo politidistrikt

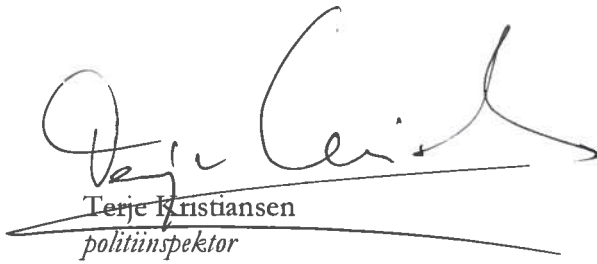
400 Ledelse - Administrasjonsavdelingen,
besøk: Grønlandsleiret 44, 0190 OSLO
Post: Postboks 8101 Dep, 0032 OSLO
Tlf: 22 66 90 50 Faks: 22 66 87 01

Org. nr.: 961398142
Postgiro: 7694.05.08319

Med hilsen



Åge Sandvik
avdelingsdirektor



Terje Kristiansen
politiinspektør

Saksbehandler:
Pi Terje Kristiansen
Tlf: 22 66 80 74

Kopi til:
June.Bellika@politiet.no