



Nærings- og fiskeridepartementet

Steria AS
Biskop Gunnerus gt 14A
Postboks 2
N-0051 OSLO
Tlf.: +47 22 57 56 00
Faks: +47 22 57 59 60
Foretaksnummer: NO 910 909 088 mva.
www.steria.no

Deres ref.

Vår ref.:

Dato: 29. oktober 2014

Svar på høring om «Forenkling av det norske anskaffelsesregelverket» av 20. juni 2014

Steria AS (Steria) viser til høringsbrev av 6. juni 2014 om høring av NOU 2014:4 Enklere regler – bedre anskaffelser.

Steria er et internasjonalt konsultentselskap, og blant de toneangivende aktørene i Skandinavia. Med en stor portefølje av kunder innen offentlig sektor, slik som helse, politi, forsvar, NAV og samferdsel, er vi tungt involvert i offentlige anskaffelser. Med bakgrunn i våre erfaringer som leverandør innen IKT- og konsulentsektoren ønsker vi å komme med innspill til forlaget om forenkling av det offentlige anskaffelser for i større grad bidra til effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser.

1. Kort om Steria

Steria i Norge, ble opprinnelig startet i 1958 og var da en del av Bull-konsernet, før konsulentdelen av selskapet i Norge 2001 ble solgt til Steria. I dag er Steria AS et heleid datterselskap av Steria S.A. som består av gruppens hovedkvarter og forretningsvirksomhet i Frankrike. I september 2014 ble Steria en del av det nye Sopra Steria-konsernet, med fortsatt notering på Euronext Paris-børsen.

Sopra Steria-konsernet består av 35.000 medarbeidere i 20 land. I Norge er det i dag i overkant av 1000 medarbeidere, og Steria Norge leder den Skandinaviske delen som består av nesten 1300 medarbeidere.

Som er stor norsk leverandør innen IKT- og konsulentsektoren, lever Steria av å støtte virksomheter med å forbedre og transformere deres forretning og informasjonsteknologi. Det kan for eksempel være forbedring av forretnings- og it-strategier, styringsmodeller og kontroll, i tillegg til digital transformasjon, moderniseringsprogrammer og kostnadsoptimalisering. Et godt samspill mellom forretnings- og it-siden er essensielt i vår forretningsmodell. Steria har spesialister på begge sider som vet hva som fungerer, hva som er hype og hva som gir resultater.

Steria henter en stor andel av sine oppdrag og leveranser fra offentlig sektor. Vårt høringssvar er således basert på våre erfaringer fra offentlige anskaffelser både i Norge men også i Sverige og Danmark.



2. Overordnet tilbakemelding på høringen

Steria ønsker først å poengtere at vi ønsker revisjonsarbeidet med det norske anskaffelsesregelverket velkommen. Det er viktig, for både leverandører og kunder, jevnlig evaluering av regelverket slik at det offentlige i størst mulig grad oppnår formålet med sine anskaffelser. Samtidig er det viktig at aktørene i markedet gis reelle muligheter til å konkurrere på like vilkår. I den grad det finnes skranker i regelverket som Norge ikke er pålagt å innføre og som samtidig hindrer effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser gjennom ineffektive anskaffelser så må det vurderes å forenkle regelverket.

For den del av høringens forslag som går på klargjøring eller tydeliggjøring av anskaffelsesreglene, med det formål å unngå tvetydigheter og uklarheter som skaper utfordringer under en anskaffelsesprosess, støttes dette i all vesentlighet. Dette gjelder eksempler som presiseringer av formålsbestemmelsen og reglene om dokumentasjon av kvalifikasjonskrav.

Det som er Sterias hovedbudskap til høringen, basert på våre erfaringer, er at vi oppfordrer departementet i enda større grad å fokusere på at det er mulig å inngå kontrakter som gir muligheter å oppnå målet med anskaffelsen. Der hvor kontrakten er tilpasset konkrete leveranser er sannsynligheten størst for å oppnå målet. Dagens regelverk skaper uklarheter knyttet til hva som omfattes av begrepet «vesentlige forbehold» og spesielt for kontraktsvilkår gjør dette seg gjeldende. Resultatet er at vi ser at i de anskaffelser hvor partene har gjennomført reelle forhandlinger, inkludert kontraktens bestemmelser, så har partene i større grad oppnådd anskaffelsens formål enn når kartet ikke er tilpasset terrenget. Ved i større grad å åpne opp for anskaffelser med avklaringer og forhandlinger så er det mer realistisk med gode resultater.

Samtidig ønsker vi å poengtere at anskaffelser med for vide rammer heller inngir til tillit i vår del av leverandørmarkedet. Omfattende forhandlingsprosesser er ikke nødvendigvis en forenkling og for aktører i det private markedet er også lange forhandlingsprosesser kostnadsdrivende. Disse kostnadene treffer i første omgang leverandørene, men medfører i neste ledd at leverandørene er nødt til å øke sine marginer, slik at også oppdragsgiver blir skadelidende. Klare og tydelige prosessregler som gir forutsigbarhet er ønskelig, og krever at det offentlige også er riktig bemannet.

Et annet aspekt som vi mener ikke kommer tydelig frem i NOU 2014:4 er fokus omkring måloppnåelse. Vi forstår at høringen har fokus rundt effektivisering av det offentlige anskaffelsesregelverket, men det er Sterias klare oppfatning at de kun kan være et delmål for å sikre at formålet bak en anskaffelse oppnås. Vår erfaring er at offentlig sektor gjennomfører anskaffelser i alt for liten grad med vekt på hvilket resultat eller mål som ønskes oppnådd. Utvalget kunne i den sammenheng i større grad ha adressert og åpnet opp for forskjellige modeller for samarbeid. Istedenfor er det større fokus på bruk av rammeavtaler og kjøp av enkeltressurser. Fra den engelske delen av Steria har vi derimot eksempel på andre modeller, slik som etablering av joint-venture mellom det offentlige og det private (se. Joint-venture mellom Steria UK og UK Cabinet Office; <http://www.steria.com/uk/media-centre/press-releases/press-releases/article/steria-awarded-major-uk-government-contract-to-transform-shared-services-and-help-drive-civil-servic/>). Det offentlige anskaffelsesregelverket burde derfor styrket for å tydeliggjøre måloppnåelsen i offentlige anskaffelser.

I det følgende gis tilbakemeldinger på enkelte utvalgte punkter i utvalgets forslag, basert på Sterias erfaring med offentlige anskaffelser.



3. Tilbakemelding på utvalgte punkter

3.1 Formål og grunnleggende prinsipper

Steria støtter utvalgets vurdering om formålet med anskaffelsesregelverket tydeliggjøres i forhold til virkemidlene. Selv om det ikke nødvendigvis vil innebære en realitetsendringer, så vil dette kunne styrke regelverket ved å skape større forutsigbarhet i fortolkningen og enklere begrepsbruk. Samtidig viser vi til våre vurderinger knyttet til måloppnåelse

3.2 Nye prosedyreregler

Steria ønsker velkommen flertallets forslag om å gå bort fra tradisjonelle anbudskonkurranser og gjeldende forhandlingsforbud. Sterias erfaring med offentlige anskaffelser innen IKT-sektoren er at partene til en kontrakt i større grad har oppnådd de ønskede resultater i de tilfeller hvor partene har fremforhandlet balanserte og målrettede kontrakter og kontraktsvilkår som treffer den offentlige anskaffelsen. Ved å gi oppdragsgivere større spillerom til å velge anskaffelser med et forhandlingsinstitutt vil således kunne understøtte gode resultater av anskaffelsen, herunder spesielt effektiv bruk av samfunnets ressurser. Innenfor IKT-sektoren, hvor det er betydelig kompleksitet og behov for interaksjon mellom kunde og leverandør, er dette viktig. Dette gjelder spesielt anskaffelse av domenekompetanse og innsikt i kundens utfordringer og erfaringer som direkte bidrar til utvikling av kundens virksomhet.

Samtidig har Steria enkelte innspill basert på våre erfaringer:

a. «La kartet stemme overens med terrenget»

I Steria jobber vi med våre kunder med det mål at kunden skal få verdi for sin anskaffelse og sin ressursbruk. Selve kontrakten er et svært viktig verktøy for å nå dette målet og må derfor brukes aktivt i selve leveranseperspektivet. Erfaringen fra dette ser vi tydelig spesielt i utviklingsprosjekter hvor kunden skal utvikle nye løsninger og endre arbeidsprosesser. Det er derfor viktig at kontrakten stemmer overens med faktum og leveranseforholdene for øvrig. Vår erfaring i Norge er likevel at i mange offentlige anskaffelser, anbud uten forhandlinger, så brukes kontraktsmalen uten at det gjennomføres en god tilpasning at kontrakten.

Det finnes flere grunner til at det ikke skjer en god tilpasning. Et aspekt er at ved offentlige anskaffelser så skal vesentlige forbehold lede til avvising. Begrepet «vesentlige forbehold» er ikke klar definert og skaper usikkerhet i anbudprosesser. Frykten for å bli avvist gjør at aktører enten velger å unngå å komme med forbehold eller unnlater å inngi tilbud ettersom det ofte også er kostnadsdrivende å besvare et offentlig anbud. Det er lite trolig at partene i slike tilfeller klarer å tilpasse kontrakten de reelle behov. Vi har også erfart fra danske offentlige anskaffelser at det stenges for enhver tilpasning av kontrakt, ved at det eksplisitt nevnes i konkurransegrunnlag at ethvert forbehold til kontrakt er å anse som vesentlig forbehold og vil medføre diskvalifikasjon. Steria tror ikke det er hensiktsmessig å gå i den retning, da dette vil medføre dårligere og dyrere anskaffelser.

Vi støtter derfor utvalgets forslag til tiltak for å avhjelpe denne problemstillingen, slik at partene i best mulig grad kan oppnå formålet med en anskaffelse, samt at departementet i enda større grad forsøker å gi aktørene bedre spillerom ut over avklaringsamtaler. Dette kan være ved å angi i større grad hvilke bestemmelser som kan være gjenstand for forhandlinger eller hvilke bestemmelser som anses som vesentlige forbehold. En annen variant, som er lite brukt i norske offentlige anskaffelser, er å angi et minimumssett av kontraktsprinsipper og -regler som oppdragsgiver har (må-krav) og som oppfyller kravene i direktivet 2004/18/EF. Deretter kan oppdragsgiver angi øvrige bestemmelser i kontraktsmal



som kan tilpasses etter forhandlinger. Eventuelt kan også partene under forhandlinger velge hvilke kontraktstmal som er best egnet for å nå målet til oppdragsgiver.

Steria støtter fullt ut utvalgets forslag om å gi partene muligheter for avklaringer. Vår erfaring er at leverandører i større kan bidra til innovasjon og fornyelse i offentlig sektor når det åpnes opp for avklaringer og reell dialog mellom partene. Det er vanskeligst der detaljkrav styrer anskaffelsen, gjerne basert på detaljkrav av eldre dato som ikke møter de nyeste løsninger og muligheter.

Avslutningsvis viser vi til utvalgets forslag om bruk av kontraktstandarder, som vi mener gjennom nevnte løsning vil være en mer hensiktsmessig løsning for å møte partenes behov enn å benytte «fremforhandlede og balanserte kontraktstandarder». Eksisterende kontraktstandarder eller kontraktstmal er i seg selv kun maler som *kan* bli balanserte *etter* reelle forhandlinger. Dette skjer primært som følge av en forhandlingsprosess mellom leverandør og kunde hvor kontraktstvilårene og detaljene er gjenstand for forhandlinger, og ikke som resultat av anskaffelser uten forhandlinger.

b. Kostnadsdrivende prosesser

Steria ønsker også å synliggjøre at flertallets forslag ikke utelukkende er positivt i forhold til den frihet som oppdragsgiver foreslås gitt. Forutsigbarhet er et sentralt element i enhver forhandling eller kontraktstingåelse. I mange IT-anskaffelsesprosesser investerer potensielle leverandører betydelige summer i en offentlig anskaffelse, både i form av ressurser, tid og kost. Det er derfor viktig at partene gis klare og tydelige spilleregler, samt forutsigbarhet for prosessen som skal lede til kontraktstignering.

Sterias erfaring med offentlige anskaffelser viser også at en for stor grad av fleksibilitet for det offentlige kan være negativt. Dette fordi leverandører som er oppmerksom på at offentlige anskaffelser er kostnadsdrivende enten vil prise inn risiko knyttet til manglende oppfølging fra det offentlige eller unnlate å inngi tilbud hvis det ikke er rimelig sannsynlighet for at prosessen vil føre frem. I enkelte prosesser har oppdragsgivere i for liten grad hatt tilstrekkelige ressurser tilgjengelig for å føre en effektiv anskaffelsesprosess. Dette har ført til at prosessene har strukket ut i tid, slik at leverandørens beste ressurser ikke har vært tilgjengelige for kunden når først kontrakt er inngått. I tillegg er for vide anskaffelsesprosesser kostnadsdrivende.

Steria ber derfor departementet vurdere hvor fleksibel en prosess skal kunne være i forhold til hvor stor grad av forutsigbarhet leverandørene skal gis. Oppdragsgivere vil få en stor grad av frihet til å velge likestilte prosesser ved konkurranseutsetting, men oppdragsgivere burde samtidig gi leverandørene forutsigbarhet og ikke endre spilleregler underveis med mindre gode grunner taler for det.

c. Begrenset anbudskonkurranse

Det foreslås videre at det i begrensede tilbudskonkurranser skal gjøres mindre tilpasninger om at dagens regler om å ta med minst tre leverandører fjernes. Steria mener dette er feil signal i forhold til å sikre gode anskaffelser til det offentlige. Sterias erfaringer som rådgiver i offentlige anskaffelser er at i de tilfeller hvor antall leverandører er begrenset ned til mindre enn 3 leverandører så reduseres konkurransen betraktelig og det er oftest gjort et for begrenset søk etter leverandører eller muligheter. Steria anbefaler derfor at kravet om å ta med minst tre leverandører opprettholdes, og at det heller presiseres et unntak for de faktiske tilfeller hvor det ikke eksisterer tre valgbare leverandører.



d. Alternative tilbud

Når det foreslås å gå vekk fra anbudsregimet til et mer forhandlingspreget regimet, så bør et av hovedgrunnene være at partene skal finne gode løsninger. Det bør derfor være større grad av åpning for å komme med alternative tilbud enn under eksisterende regime. Dette vil også kunne lede til mer innovative løsninger. Etter dagens regime står aktørene i fare for å bli diskvalifisert hvis de leverer et alternativt tilbud, selv om det alternative tilbudet ville kunne løse utfordringen på en bedre måte. Alternativt vil oppdragsgiver måtte avlyse konkurransen og konkurranseutsette denne på nytt. Leverandøren på sin side kan tenkes levere både et hovedtilbud og et eget separat alternativt tilbud, for å unngå å bli diskvalifisert. Dette er såpass kostnadskrevenende at det sjelden er aktuelt, og det vil i tillegg være lite effektivt bruk av samfunnets ressurser.

3.3 Unntak for kontrakter med en anslått verdi under 100.000 kroner

Steria ønsker kort å bemerke at forslaget om å unnta kontrakter med anslått verdi på NOK 100 000 fra anskaffelsesregelverket i liten grad vil kunne være anvendelig for IT-anskaffelser da disse ofte vil ha en langt større verdi. I den grad det offentlige ønsker mindre IT-anskaffelser i form av forprosjekter eller andre lignende, slik som «proof-of-concept» eller andre test-prosjekter, så vil det i større grad være mer hensiktsmessig å benytte kontrakter om forsknings- og utviklingstjenester (FoU-tjenester). Men ettersom bestemmelsen om FoU-tjenester er et unntak (i §1-3) og ikke må tolkes utvidende, skaper det i mange tilfeller uklarheter om hvor langt denne bestemmelse kan anvendes ved offentlige anskaffelser.

Steria ber derfor departementet vurdere å tydeliggjøre bestemmelsen om FoU-kontrakter slik at det skapes større forutsigbarhet for bruk av denne bestemmelsen og dermed større grad av innovasjon og nye tjenester i det offentlige.

3.4 Skriftlighetskrav

Flertallet har kommet med forslag om at det ikke lenger skal være påkrevet med å føre protokoll men viser heller til det generelle skriftlighetskravet. Steria tror ikke dette vil være hensiktsmessig og støtter mindretallets forslag om at protokoll fortsatt skal føres. Det er primært hensynet til etterprøvnbarhet, men også hensynet til dokumentasjon av kontraktsinngåelse som gjør at Steria mener at fordelene med å føre protokoll er hensiktsmessig. I mange anskaffelser er det egne enheter som både står på leverandør-siden og på kunde-siden ved salg og disse erstattes deretter av brukere av inngått kontrakt som ikke nødvendigvis har vært med i hele anskaffelsesprosessen. Dette er spesielt viktig for komplekse IT-anskaffelser at partene har en god protokoll som redegjør for prosessen som ledet til kontrakt. Ved å henvise til det generelle skriftlighetskravet så mener Steria at det er en risiko for at skriftligheten utvannes. I det tilfelle kravene til hva som skal anses for å være en tilstrekkelig protokoll vurderes å være for rigid burde derfor reglene heller tillate unntak for praktisk tilpasning av en protokoll. Som utvalgets flertall selv poengterer så vil elektroniske konkurransegjennomføringsverktøy kunne i stor grad avhjelpe partene, og terskelen for å etablere protokoll som partene har innsyn i vil derfor lett kunne gjennomføres.

3.5 Avvisning

Steria er godt fornøyd med at det er gjennomført en evaluering av avvisningsreglene. Som nevnt over i punkt 3.2 så er reglene om avvisning, og spesielt knyttet til hva som skal anses som «vesentlige forbehold» knyttet til kontraktsvilkår, uklare og skaper liten grad av



forutsigbarhet. Reglene erfares praktisert forskjellig. Steria anbefaler derfor departementet at det gjøres en enda klarere synliggjøring mellom hvilke regler som gjelder for avvisning på grunn av forhold ved leverandøren og avvisning på grunn av forhold ved tilbudet.

Eksempelvis er det vår oppfatning at praktiseringen av reglene om rett til å avvise på grunn av forhold som kan skape tvil om leverandørens evne til å oppfylle kontrakten fort kan komme i konflikt med oppdragsgivers rett til å avvise et tilbud som er unormalt lavt. I slike tilfeller mener Steria at det er mer hensiktsmessig at leverandøren får en mulighet til å vise frem tilbudet og at oppdragsgiver får rett til å avvise tilbudet og ikke leverandøren. Det vil kunne fremme en mer enhetlig praksis.

3.6 Kommunikasjon, elektroniske verktøy og dokumentasjon av kvalifikasjonskrav

Utvalgets flertall foreslår at det skal åpnes for innlevering av tilbud per epost, mens mindretallet er kritiske til en slik løsning.

Steria støtter i stor grad flertallet da spesielt IT-anskaffelser ofte innebærer en utstrakt grad av dokumentasjon og løsningsbeskrivelser. Ved siden av en miljøgevinst knyttet til å redusere utskriftsomfanget, så vil bruk av elektroniske verktøy og elektronisk kommunikasjon være et tiltak som medføre stor praktisk effektivisering av et tilbudsarbeid.

Et tilleggsmoment ved elektroniske verktøy vil også være at dokumentasjonen av kvalifikasjonskravene vil være mulig å håndtere på en mer effektiv måte. Snarere enn egenerklæringer vil elektroniske løsninger være riktig metode for å sikre at leverandører oppfyller de formelle kravene til et tilbud.

Eksempelvis viser vi her til at det allerede eksisterer enkelte gode løsninger i markedet knyttet til nordisk pre-kvalifisering av leverandører. Innenfor transportsektoren eksisterer TransQ (www.transQ.com), mens kraftsektoren benytter Sellihca (www.sellihca.com) og oljesektoren benytter Achilles (www.achilles.com). Alle løsninger driftes av Achilles-gruppen som ble etablert i Norge i 1990. Det anbefales å vurdere eksisterende løsninger.

3.7 Rammeavtaler og kontraktsvarighet

Utvalget foreslår enkelte tilpasning, gjennom forenkling, i forhold til hvordan rammeavtaler inngås. Steria er positive til at reglene for tildeling under rammeavtaler forenkles. Samtidig så ber vi departementet vurdere hvorvidt slike en slik forenkling vil være gunst for eksisterende leverandør, spesielt for rammeavtaleområder hvor det er flere leverandører men hvor eksisterende er valgt sammen med nye.

Sterias erfaring med rammeavtaler av IT-konsulenter er vid og vi har både gode og mindre gode erfaringer. I enkelte tilfeller har vi merket at utfordringen for rammeavtaler er at de kun gir leverandører en mulighet for å søke salg av ressurser men ingen garanti, og at i slike tilfeller er utfordringen ligger i å få muligheten til å la oppdragsgivers brukere av rammeavtalen få kjennskap til ny leverandør.

Vi oppfordrer derfor departementet til en ny vurdering av hvilke sett av minimumsregler som bør presiseres for at leverandørene, spesielt ved parallelle rammeavtaler, gis lik rett til å konkurrere. I enkelte anskaffelsesprosesser, selv om det ikke gis en garanti for avrop/uttak av ressurser, så angis en estimert og prosentvis fordeling av volum mellom forskjellige leverandører. Det medfører at alle leverandørene innenfor samme rammeavtaleområdet opprettholder interessen for oppdragsgiver og skaper reell konkurranse. Dermed får det offentlige sikret effektiv ressursbruk og forhåpentligvis også innovative leverandører.



Det bør også tydelig angis at rammeavtaler kan utvides ut over 4 år. Grunnen er at det er gjerne mot slutten av et avtaleforhold at partene har effektiv samhandling. Utvalget foreslår kun å videreføre gjeldende bestemmelse om at 4 år gjelder som en hovedregel, men Steria mener det bør tydeliggjøres at det eksisterer unntak.

Når det gjelder generell kontraktsvarighet vil ikke utvalget foreslå å innføre generelle regler. Steria anbefaler også her at dette gjøres for å unngå uklarheter og misforståelser. Vi erfarer at det er reelt sett bekymring hos enkelte oppdragsgiver for å sikre at de ikke bryter anskaffelsesregelverket, og derfor vil en klar forskriftspresisering kunne skape tilstrekkelig klarhet og trygghet i forhold til kontraktsvarighet.

4. Oppsummering

Steria har med interesse gjennomgått NOU2014:4 og mener det med de føringer og begrensninger som følger av direktivet, har kommet med endringsforslag som kan bidra til å gjøre offentlige anskaffelser mer effektive. Dette må likevel ikke komme på bekostning av ryddighet og slik at alle aktører får en lik mulighet til å kunne konkurrere på like vilkår. At partene får mulighet til å føre dialog er en svært viktig forutsetning. Spesielt forslaget om å fjerne forhandlingsforbudet ønskes derfor velkommen.

Med vennlig hilsen
På vegne av Steria

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Peter Lenda".

Advokat Peter Lenda
Direktør Legal and Compliance