

Nærings- og Fiskeridepartementet

Sendt per epost: [postmottak@nfd.dep.no](mailto:postmottak@nfd.dep.no)

Oslo, den 28.04.2017

## **Innspill til stortingsmelding om offentlige anskaffelser.**

Rådgivende ingeniørers forening (RIF) viser til Nærings- og fiskeridepartementet sin oppfordring om å komme med innspill til ny stortingsmelding om offentlige anskaffelser innen den 29.04.2017.

RIF utgjør bransjeforeningen for kunnskapsbedrifter med virksomhet innen rådgivning, planlegging og prosjektledelse i bygg- og anleggssektoren. Medlemsbedriftene har sin kjernekompetanse innen ingeniørteknologi, arkitektur, prosjekt- og bedriftsledelse og IKT. De om lag 170 RIF-bedriftene sysselsetter til sammen 11.000 personer i Norge.

RIFs medlemsbedrifter har to ulike roller i en anskaffelsesprosess. For det første er bedriftene konkurransedeltakere når det offentlige skal inngå kontrakter om oppdrag om prosjektering og rådgivning, prosjektledelse eller byggeledelse, innenfor bygg- og anleggssektoren mv. For det andre er bedriftene ofte engasjert som oppdragsgiverens representant i et prosjekt, og har som oppgave å utarbeide konkurransegrunnlagene eller bistå ved dette, for de kontraktene som inngår i prosjektet, samt evaluere forespørsler og tilbud på slike. RIFs medlemsbedrifter har derfor bred erfaring med anskaffelsesregelverket både fra rollen som tilbyder og fra rollen som oppdragsgiverrepresentant.

Nærings- og fiskeridepartementet har opplyst at man ønsker å legge til rette for effektivisering og profesjonalisering av offentlige anskaffelser. Sentrale elementer i stortingsmeldingen skal være bedre organisering av anskaffelsesprosessene, økt digitalisering, innovasjon, økt kompetanse og profesjonalisering.

Departementet har bedt om innspill på hva som er de viktigste utfordringene, hvilke tiltak som kan bedre situasjonen og eventuelle eksempler på god praksis.



RIF nevner i det følgende enkelte utfordringer/problemer og mulige tiltak:

### 1) Manglende bruk av bransjekontrakter/standardkontrakter

På ulike bransjeområdet er det utarbeidet omforente standardkontrakter. Bruk av slike standardkontrakter ved offentlige anskaffelser innebærer betydelige fordeler.

- Leverandørene/markedet kjenner standardene. Dette er en fordel i forhold til:

- Interesse for oppdraget
- Prising av oppdrag og leverandørens vurdering av risiko.
- Unngå avvik/forbehold ved anskaffelsen som skaper problemer.
- Gjennomføringen av oppdraget, hvor leverandøren er godt kjent med kontrakten.

- Innkjøpers representanter og involverte i prosjektet, derunder innleid personell, kjenner bransjekontraktene.

- Bruk av bransjekontraktene innebærer betydelig forenkling og sparer transaksjonskostnader. Ved særavvik skal dette normalt være gjenstand for vurdering og godkjenning i ulike organisasjonsnivåer hos leverandørsiden, kanskje også med ekstern advokat. Denne tids og ressursbruken gjelder alle tilbydere, og utgjør betydelig samlet tids- og kostnader, som dels kan føre til redusert interesse for oppdraget, og dels må prises ut overfor kundene. Kundene har på sin side gjerne brukt betydelig tid og ressurser på å utvikle særvilkårene.

Det er også andre fordeler med standard bransjekontrakter::

- Bransjekontraktene er gjerne gode kontrakter kvalitetsmessig og gjennomarbeidet.
- Ved særavvik er det risiko for at det oppstår «feil/glipper» eller andre ugjennomtenkte virkninger.
- Bransjekontraktene er omforente og balanserte, som alle aktører på lang sikt er tjent med.
- Særavvik vil kunne være ubalanserte/urimelige, og hvor domstolene ikke vil ta disse på ordet, men den konsekvens at tilsiktede virkninger ikke oppnås.
- Innenfor enkelte bransjer er særavvik i kontraktene vanskelige å håndtere i forhold til leverandørens forsikring. Dette kan innebære at forsikringene ikke gjelder eller at det oppstår ekstra kostnader.

Særlig innenfor bygge- og anleggsbransjen nedlegger aktørene betydelig arbeid med å etablere omforente bransjestandardkontrakter i regi av Standard Norge. De offentlige byggherrene deltar med stor tyngde i dette standardiseringsarbeidet. Byggherresiden er representert i



komiteene som utarbeider standardene og både DIFI og DIBK m.fl. er representert i sektorstyret for BAE-området hos Standard Norge, som fatter vedtak om ikrafttredelse av alle nye og reviderte standarder. Nærings- og fiskeridepartementet er en støttespiller for virksomheten i Standard Norge og bevilger deres grunnfinansiering.

RIF erfarer likevel at en rekke offentlige byggherrer ikke bruker standardkontraktene eller har vesentlige avvik fra disse. Årsakene varierer. En vesentlig gruppe er små og mellomstore innkjøpere, typisk kommuner, som ikke er klar over at det foreligger egne standardkontrakter som er egnet. En annen gruppe er de større byggherrene, som ønsker egne avvik fra standardkontraktene i egen favør.

På vegne av våre medlemmer tar RIF jevnlig opp med byggherrene manglende bruk av standardkontrakter ved offentlige innkjøp. Til illustrasjon kan nevnes at RIF i 2016 gjorde over 30 henvendelser til ulike oppdragsgivere pga. manglende bruk av standardkontrakter og uklare/ubalanserte kontraktsvilkår.

Det er på DIFIs hjemmesider lagt ut informasjon om bruk av standardkontrakter. Ulike statsråder har gjennom tiden også sendt generelle brev/henvendelser om temaet til offentlige oppdragsgivere.

Etter RIFs syn er det nå behov for at det sendes ut en klarere og mer spesifikk instruks til oppdragsgiverne om at standardkontraktene må brukes. Dersom forholdet ikke snarlig bedrer seg, er det etter RIFs syn behov for at bestemmelsene om bruk av standardkontrakter i anskaffelsesforskriftene skjerpes.

Viktigheten av bruk av standardkontrakter er stor ved små og mellomstore innkjøp, da transaksjonskostnadene her bør holdes lave. Kravet til bruk av standardkontrakt er imidlertid ikke tatt inn i anskaffelsesforskriftens del 1 kapittel 7 for anskaffelser under kr. 1.1 mill. eks.mva. Innenfor forsyningsforskriften, som har fått utvidet område, er kravet til bruk av standardkontrakter ikke tatt inn for anskaffelser under kr. 3,5 mill. eks.mva. For tjenester utgjør enkeltkontrakter under disse beløpene, betydelige markedsandeler. Etter RIFs syn er det uansett behov for at departementet inntar en tilsvarende regel for anskaffelser over kr. 100.000 og opp til nasjonal terskelverdi.

RIF mener av ovennevnte årsaker at klare og tydelige krav til offentlige oppdragsgivere om å bruke standardkontraktene uten vesentlige endringer i seg selv er et forenklingstiltak for både det offentlige og for byggenæringen.



## 2) Ulike maler eller manglende bruk av maler hos de enkelte oppdragsgiverne

Det ligger betydelig effektivisering i bruk av maler ved anskaffelser. Bruk av maler har også en side mot profesjonalisering da malene kan undergis særskilt kvalitetssikring når de utarbeides, og det forenkler arbeid ved at opplæring/etterutdanning av innkjøpere kan ta utgangspunkt i malene.

En utfordring i dagens marked er at de ulike offentlige innkjøperne har en lang rekke egne maler, men ikke har samordnet malene seg imellom. Dette skaper betydelig merarbeid og økte transaksjonskostnadene for tilbyderne. Et eksempel kan være noe så enkelt som maler for CV-er for tilbudt personell. En lang rekke innkjøpere har ulike krav og maler til hvordan CV-informasjon skal innleveres. Dette selv om det stort sett er den samme informasjonen som skal innleveres. Dette innebærer at tilbyderne må klippe om denne informasjonen for hver konkurranse, og dette gjøres av hver enkelt tilbyder. Dette kan gjelde et stort antall personell. Samlet medgår betydelige ressurser. Innkjøperne på sin side bruker ressurser på å lage slike maler, og får problemer ved anskaffelsen dersom noe er gjort feil fra tilbyderne. Det skulle ikke være behov for vesentlig forskjellige maler for de ulike innkjøperne for innlevering av tradisjonell CV-informasjon.

DIFI har på sine anskaffesider laget en rekke maler. Utfordringen er at disse malene ofte ikke benyttes. Dels at innkjøperne ikke vet om disse, og dels at enkelte innkjøpere har egne ønsker om hvordan dette skal gjøres.

Etter RIFs syn er det behov for at det lages komplette maler for de ulike konkurranser og skjemaer mv. som skal benyttes i offentlige anskaffelser. Tilsvarende er det behov for at det lages standardiserte oppsett for hvordan denne informasjonen skal inngis digitalt ved bruk av konkurransegjennomføringsverktøy (KGV).

For i større grad å sikre at det brukes felles maler, er det behov for at myndighetene, både som ansvarlig myndighet for regelverket og som innkjøper, gir tydeligere signal eller instruks, til innkjøperne om at disse malene skal brukes.

## 3) Manglende kompetanse hos innkjøperne

RIF får jevnlig tilbakemelding fra våre medlemmer om utfordringer knyttet til manglende kompetanse hos de offentlige innkjøperne. Dette gjelder dels manglende kunnskap om regelverket om offentlige anskaffelser og dels manglende kunnskap om det som skal kjøpes



inn.

Den manglende kompetansen gir seg dels utslag i at det begås feil i anskaffelsene som medfører merarbeid for innkjøper knyttet til vurdering av tilbud, avvisning, klager og avlysning. Og dels gir det seg utslag i at innkjøperne ikke benytter det handlingsrommet de har innenfor anskaffelsesreglene til å fokusere på å anskaffe den beste leverandøren for arbeidet. Et eksempel er manglende bruk/vekting av andre tildelingskriteriene enn pris, særlig kvalitet.

Etter RIFs syn er det for det første generelt behov for å øke kompetansen vesentlig for innkjøperne. Personell i det offentlige som skal bedrive innkjøp trenger etterutdanning og kursing innen både regelverket om offentlige anskaffelser og hvordan de skal gjøre gode innkjøp.

For det andre er det behov for å gjøre tiltak for de små innkjøperne, typisk små kommuner, som vil ha begrensede ressurser/personell. F.eks at flere kommuner må gå sammen om å håndtere sine innkjøp. Enkelte kommuner gjør dette i dag, men ikke tilstrekkelig mange.

For det tredje har mange av de små og mellomstore innkjøperne, igjen typisk kommuner, behov for tilgang til rådgivning og svartjeneste knyttet til bruk av eksisterende maler og spørsmål som oppstår ved gjennomføringen av en anskaffelse. Etter RIFs syn bør det vurderes å bygge ut DIFI, slik at sistnevnte i større grad også kan utgjøre et sted innkjøpere kan henvende seg med enkeltspørsmål knyttet til offentlige anskaffelser.

#### **4) Unødvendig omfattende eller strenge krav til innlevert dokumentasjon.**

RIF erfarer jevnlig at innkjøpere stiller krav til innlevert dokumentasjon som fremstår som unødig omfattende og som medfører meget betydelige transaksjonskostnader for tilbyderne. Dette gjelder på den ene siden mindre og mellomstore oppdrag, hvor dokumentasjonen er uforholdsmessig omfattende i forhold til det som skal anskaffes, men gjelder også større konkurranser hvor kostnadene er meget store.

Som eksempel kan nevnes en prosjektkonkurranse om en videregående skole, hvor det er opplyst at prosjekteringsgrupper la ned inntil 2.400 timer i arbeid i konkurransen. I konkurransen deltok 6 grupper, og det må antas at de samlede transaksjonskostnader beløp seg til over kr. 10 millioner for tilbyderne alene. Tilbyderne fikk betalt kr. 300.000 for denne fasen. Tilbyderne tok således et samlet tap på kr. 8-9 millioner bare på å være med i konkurransen.



RIF vil anta at ovennevnte problemer dels skyldes manglende kompetanse hos enkelt innkjøpere, og dels at innkjøperne ikke er klar over de betydelige kostnadene som pådras hos tilbydersiden.

Etter RIFs syn er det behov for at det iverksettes kartlegging av transaksjonskostnadene i utvalgte typeprosjekter. Dette bør omfatte både tilbydernes og innkjøpers samlede kostnader.

Det er også nødvendig å heve kompetansen hos innkjøperne, jfr omtale av dette annet sted.

### **5) utfordringer ved bruk av referanser og referanser som ikke svarer**

Ved innkjøp av tjenester som rådgivning, vil det normalt være nødvendig å vektlegge kvalitet betydelig som tildelingskriterium. Det er ikke uvanlig å innhente referanser på tilbyder eller tilbyders personell til bruk i denne evalueringen. Etter RIFs syn er det positivt at tidligere erfaring trekkes inn i vurderingen.

RIF får imidlertid gjentatte tilbakemeldinger fra våre medlemmer om at bruk av referanser skaper en del praktiske utfordringer og medfører transaksjonskostnader for alle involverte.

Et eksempel er at oppgitt referanse ikke svarer på henvendelsen fra innkjøperen. Dette kan ha ulike årsaker, slik som at henvendelsen er feilsendt, personen har skiftet arbeid eller er på ferie. RIF har også fått opplysning om at innkjøper ikke har gitt tilstrekkelig informasjon eller ikke har purret, og endog at referansepersonen ikke ønsker å svare eller har fått pålegg om ikke å svare. En rekke offentlige innkjøpere, også statlige, har også kontraktsbetingelser om at de ikke skal brukes som referanse uten at dette er avtalt på forhånd. Sistnevnte fremstår som et paradoks når de samme offentlige innkjøpere i sine standard konkurransegrunnlag ber om referanser fra andre.

Etter RIFs syn vil det ligge betydelig besparelse av tid og kostnader, samt også profesjonalisering, om det kan foretas en forenkling og standardisering mellom de offentlige innkjøperne i hvordan referanser skal innhentes og oppgis. Slik dette gjøres i dag har hver enkelt oppdragsgiver sin egen variant. Dette kan variere med om henvendelsen skjer per telefon eller epost, om det brukes faste spørsmål eller skjemaer, rutiner dersom referansen ikke nås, mv. Dette bør det lages et standardopplegg for. Det må samtidig sikres at tilbyderne får informasjon dersom referansen ikke har gitt svar. Det bør videre ikke være mulig for offentlige innkjøpere å reservere seg mot å være referanse.



## 6) Risiko for at oppdrag under nasjonal terskelverdi ikke blir konkurransutsatt

For rådgiveroppdrag medførte de nye anskaffelsesreglene som trådte i kraft 01.01.2017 at betydelige deler av oppdragene i markedet ikke lenger som utgangspunkt har krav om å bli kunngjort.

Dette skyldes dels at de nasjonale terskelverdiene i klassisk sektor er øket, og nå utgjør kr. 1.1 mill. eks.mva. Som følge av endringen av anvendelsesområdet for anskaffelsesforskriften og forsyningsforskriften, er videre en rekke oppdrag overført til forsyningsforskriften som igjen har høyere nasjonal terskelverdi for tjenesteoppdrag, kr. 3,5 mill. eks.mva. For rådgiveroppdrag utgjør dette enkeltoppdrag av betydelig størrelse.

RIF er bekymret for om oppdrag som ikke er underlagt plikt til kunngjøring, blir utsatt for tilstrekkelig konkurranse. RIF er også bekymret for om deler av markedet ikke får kjennskap til slike oppdrag.

Etter RIFs syn bør det allerede nå fra departementets side iverksettes måling/innhenting av opplysninger for å kartlegge hvordan anskaffelser under de nasjonale terskelverdiene praktiseres. Det bør innhentes informasjon om:

- hvor ofte det kunngjøres frivillig.
- hvor mange leverandører som kontaktes der det ikke kunngjøres. Det bør samtidig registreres type kontrakt og kontraktssum.
- det bør registreres hvordan man velger ut de som skal kontaktes, og om det er de samme som kontaktes gjentatte ganger.

## 7) Behov for ytterligere veiledere

Med overføring av en rekke oppdrag fra klassisk sektor til forsyningssektoren, har forsyningsforskriften fått økt praktisk betydning. Veiledningen knyttet til forsyningsforskriften har imidlertid tradisjonelt vært mindre utfyllende.

Etter innføringen av nytt regelverk fra 01.01.2017 erfarer RIF at det har oppstått økende grad av spørsmål knyttet til anskaffelser etter forsyningsforskriften.

Det er etter RIFs syn behov for en egen og snarlig veileder fra departementet for anskaffelser som skal håndteres etter forsyningsforskriften.



## 8) Eksempler på god praksis

Som et eksempel på gode anskaffelser for å evaluere leverandørens kvalitet og å redusere risikoen for innkjøper, nevner RIF metoden Best Value procurement (BVP) (se f.eks. [anskaffelser.no](http://anskaffelser.no), søk på best value).

BVP gir en metode for å være sikrere på at innkjøper får inn en kompetent leverandør som forstår oppdraget og utfører det slik at innkjøper når sine mål og får dekket behovene. Den gir også veiledning til hvordan innkjøper følger opp en slik kompetent leverandør når kontrakten er signert.

Med BVP gjennomfører oppdragsgiver en effektiv og målrettet konkurranse som spisses mot leverandørens evne til å se hele oppdraget fra start til mål og bidrar til redusert risiko. Oppdragsgiveren premierer leverandører som selvstendig kan løse oppgaven uten detaljstyring fra oppdragsgivers side. Dette medfører et redusert og bedre styrt kostnadsnivå, lavere transaksjonskostnader, og vesentlig færre konflikter.

Det foregår nå pilotering av BVP-metoden i Norge i regi av DIFI i flere pågående og kommende prosjekter. Metoden skal prøves ut både i små og store prosjekter, og av ulike innkjøpere. Innkjøpere som deltar er bl.a Asker kommune, BaneNor, Nye Veier, Oslo kommune, Rælingen kommune, Stavanger Eiendom, Sykehusbygg HF, Trondheim kommune.

DIFI har nedlagt betydelig arbeid i piloteringen, med kurs, pilotsamlinger mv. Det vil være av stor betydning at arbeidet med piloteringen og resultatene samles og dokumenteres. Dette slik at man kan kartlegge hvordan metoden har fungert. DIFI har opplyst at de vil forsøke å kartlegge dette.

Departementet bør påse at slik kartlegging og dokumentasjon skjer og at det stilles midler til rådighet for dette arbeidet.

Oslo den 28. april 2017

Med vennlig hilsen



Liv Kari Skudal Hansteen  
Adm. direktør RIF,  
Rådgivende Ingeniørers Forening



Morten Gran  
Advokat

