



**DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT**

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet
Postboks 8004 DEP
0030 OSLO

Deres ref.
12/1080

Vår ref.
13/5921 – AHA

Dato
12.12.2013

Høring - samordning av statlige innkjøp

Vi viser til Fornyings-, administrasjons- og kirke departementets (FAD) brev 4. september 2013 med vedlegg.

FAD ber om høringsinstansenes syn på forslagene i høringsnotatet om samordning av statlige innkjøp. Videre ønskes en vurdering av nytte og eget behov for en statlig samordningsenhet. FAD ber om høringsinstansenes syn på lokalisering og organisering av en statlig samordningsenhet.

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har følgende merknader:

Til kapittel 4: Potensielle gevinster ved samordning av statlige innkjøp (s.38)

Det legges i høringsnotatet til grunn store statlige besparelser gjennom samordning av anskaffelser. Til grunn for denne beregningen ligger det estimerer for prisreduksjon og reduserte transaksjonskostnader.

For JD vil samordningen gjelde avtaleområder hvor det allerede er inngått samordnede rammeavtaler av Depkjøp. Gjennom denne ordningen har departementene allerede en sterk markedsposisjon.

I justissektoren er det inngått en del rammeavtaler gjennom samordnede innkjøp. Dette gjelder blant annet kjøp og vedlikehold av fjernmøteteknologi og konsulentbistand på IKT-feltet. Dette er relativt store rammeavtaler, inngått for samordnet sektor, med betydelig kjøperkraft.

Postadresse
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Kontoradresse
Gullhaug Torg 4a
0484 Oslo

Telefon - sentralbord
22 24 90 90
Org.nr.: 972 417 831

Plan- og
administrasjonsavdelingen
Telefaks
22 24 95 34

Saksbehandler
Toril Juul
22245125
toril.juul@jd.dep.no

Vi stiller derfor spørsmål ved om en har tatt tilstrekkelig høyde for rabatter og reduserte transaksjonskostnader som allerede er oppnådd gjennom eksisterende samordningsenheter. Det vil ha betydning for beregningen av gevinster ved samordnet innkjøp.

JD har positive erfaringer med rammeavtaler på standardiserte varer/tjenester inngått av sentralisert anskaffelsesenheter. Vi anser det positivt med fokus på profesjonalisert innkjøpsfunksjon og mener dette er godt ivaretatt i høringsnotatet.

Høringsnotatet fra FAD er forelagt underliggende virksomheter. Mindre enheter som for eksempel Hovedredningssentralen, oppgir at det er et stort behov for bistand til anskaffelser. En stor del av anskaffelsesbehovet for mindre enheter forventes dekket gjennom rammeavtaler inngått av samordningsenheter.

Det fremstår hensiktsmessig å begynne med samordning innen IKT-sektoren, og utvide avtaleporteføljen etter hvert. Av de skisserte alternativene for samordnede statlige innkjøp på s. 26 i høringsnotatet, fremstår derfor alternativ 1 som den beste løsningen.

Det er positivt at høringsnotatet vier mye plass til hvordan man skal ivareta små og mellomstore bedrifter (SMB). For tildeling av rammeavtaler til SMB vil det være nødvendig å splitte opp rammeavtaler eller å inngå flere parallelle rammeavtaler. Oppsplitting i flere mindre rammeavtaler vil kunne medføre en uoversiktlig avtaleportefølje. Erfaringer med parallelle rammeavtaler er at innfløkte og tidkrevende prosedyrer for minikonkurranse, stjeler noe av den forventede effektiviseringen ved inngåelse av rammeavtaler.

For at rammeavtalene inngått av samordningsenheter skal bli en effektiv løsning for departementet som kunde, er det viktig å ivareta følgende:

1. Det må være enkelt å finne fram til riktig rammeavtale.
2. Prosedyrene for bruk av parallelle rammeavtaler må gjøres så effektiv som mulig, innenfor gjeldende regelverk. En bør vurdere mulighetene for at samordningsenheter skal administrere valg av avtalepart under parallelle rammeavtaler fremfor minikonkurranse.

Det er positivt med fokus på innovasjon. Under punkt 4.4 er ikke potensielle miljøgevinster nevnt. Både hensynet til innovasjon og miljø forventes bedre ivaretatt gjennom en stor og spesialisert innkjøpsenheter. Dette er kompetanse som må bygges i organisasjonen.

Til kapittel 5: Omfang av statlig innkjøpssamordning (s.51)

JD er positiv til opprettelse av en samordningsenheter og at deltakelse gjøres obligatorisk for statlige virksomheter.

Mulighet for aktivt fravalg anses hensiktsmessig og nødvendig. Det vil fungere som et insentiv for både samordningsenheten og leverandør til å inngå attraktive rammeavtaler. Statlige virksomheter bør pålegges plikt til å begrunne fravalg.

JD støtter forslaget om at andre virksomheter med statlig eierskap skal kunne slutte seg til rammeavtaler inngått av samordningsenheten, under forutsetning av at dette ikke går på bekostning av kvaliteten i inngåtte rammeavtaler, små og mellomstore bedrifters adgang til markedet, innovasjon og miljø.

Med dynamikken knyttet til fravalg og frivillig inngåelse, bør det være offentlig tilgjengelig hvilke virksomheter som er tilsluttet rammeavtalene.

Som nevnt anses det hensiktsmessig å starte med samordning innfor IKT-området, samtidig bør det være ambisjoner om å utvide avtaleporteføljen med flere avtaleområder i løpet av relativt kort driftstid. Innspillet fra Konkurransetilsynet vedrørende områder som er egnet for samordning, bør være førende for samordningsenhetens ambisjonsnivå.

Ved etablering av samordningsenheten vil brukernes muligheter til å påvirke rammeavtalenes omfang og utforming være redusert. Etableringen av referansegrupper og nettverk er en nøkkel for at brukerne av tjenestene skal kunne gi innspill før avtaleinngåelse. En generell utfordring for sentraliserte anskaffelsesenheter er å sikre kompetanse (både produkt- og markedskompetanse) innenfor det området en skal anskaffe. Her vil brukerdiallog og brukerinvolvering i anskaffelsene være av sentral betydning.

For justissektoren er det av stor betydning at inngåtte rammeavtaler, for eksempel innen IKT, tar høyde for sektorspesifikke behov. Dette gjelder for eksempel krav til oppetid på datasystemer, og beredskapsordninger ved behov for teknisk bistand.

Gjennom Depkjøp har departementet i dag tilgang på en rådgivningstjeneste. Mindre enheter utenfor departementsfellesskapet opplever ofte behov for rådgivning knyttet til gjennomføring av anskaffelsesprosesser. JD er enig i at egne tiltak knyttet til dette bør vurderes nærmere.

Til kapittel 6: Organisering, styring og finansiering (s.64)

Ut fra redegjørelsen i høringsnotatet fremstår det som organisering som statsforetak er best begrunnet. I valg av organisasjonsform bør man forsøke å underbygge anskaffers objektivitet og uavhengighet. Finansiering gjennom omsetningsavgift vil gi insentiver til kvalitetsfokus i samordningsenhetens arbeid og gode rapporteringsrutiner.

JD vil for øvrig bemerke at framstillingen i punkt 6.5 (s. 58-59), herunder tabell 9, i rapporten er noe upresis ved at den kan gi inntrykk av at regelverket som gjelder for forvaltningsorganer, aldri vil gjelde for virksomheter som er organisert som

selvstendige rettssubjekter (selskaper m.m.). Offentleglova gjelder imidlertid for selvstendige rettssubjekter som offentlige organer (staten, kommuner eller fylkeskommuner eller en kombinasjon av disse) har en dominerende innflytelse over, og som ikke hovedsakelig driver næring i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private, jf. offentliglova § 2 første ledd første punktum bokstav c og d og andre punktum. Den dominerende innflytelsen kan følge av eierskap når det gjelder selskaper og liknende, jf. § 2 første ledd første punktum bokstav c, eller av rett til å velge medlemmer i det øverste organet i et rettssubjekt når det gjelder stiftelser og andre selveiende aktører, jf. § 2 første ledd første punktum bokstav d. Forvaltningsloven og arkivloven vil også gjelde for enkelte selvstendige rettssubjekter som har en så tett tilknytning til det offentlige at de blir å karakterisere som «forvaltningsorganer». Dette må vurderes konkret for det enkelte rettssubjektet. Vi tilføyer at det ikke er treffende å omtale stiftelser som «statlig virksomhet».

Til kapittel 7: Samordning og potensialet for elektronisk handel (s.70)

Ved innkjøp gjennom en samordnet anskaffelsesenheter, vil rammevilkårene for å innføre samordnede bestillings- og faktureringsrutiner være gode. Det er inntatt i JDs anskaffelsesstrategi at e-handel skal brukes i større grad. Dette er ambisjoner som er vanskelig å ivareta for oppdragsgivere med mange små avtaler, inngått uten et sterkt og profesjonalsert anskaffelsesmiljø. Gjennom etablering av en obligatorisk elektronisk handelsplattform kan det forventes at de statlige organisasjonene får en drahjelp.

Nytteverdi og lokalisering

For JD isolert sett vil etableringen av samordningsenheter trolig ikke utgjøre en stor endring fra dagens ordning med Depkjøp. For justissektoren vil enkelte mindre organisasjoner ha stor nytte av samordningen. For disse vil reduksjonen i transaksjonskostnader kunne bli betydelig.

Nytten er i stor grad knyttet til kvaliteten i rammeavtalene og priser. Kvaliteten i rammeavtalene vil, etter vårt skjønn, i stor grad avhenge av kompetansen samordningsenheter rekrutterer og utvikler. Forutsetningene for å lykkes vil dessuten i stor grad avhenge av lokaliseringen. Samordningsenheter bør lokaliseres sentralt, med nærhet til eksisterende kompetansmiljø innen offentlige anskaffelser.

Med hilsen


Bente K. Kraugerud
avdelingsdirektør


Andreas Karbøl Hanssen
rådgiver