

Moderniseringsdepartementet
Postboks 8004 Dep
0030 OSLO

Deres ref: 200404123
Vår fil: B05006dh-off...
Vårt arkiv: 400
Saksbeh: BTL/DH/SO

Oslo, 6. juli 2005

Endringer i regelverket for offentlige anskaffelser – høring

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) er samarbeidsorganisasjonen av funksjonshemmedes organisasjoner i Norge og har 66 medlemsorganisasjoner. Til sammen har medlemsorganisasjonene over 280.000 medlemmer. FFOs visjon er et samfunn der funksjonshemmede har like muligheter til å delta på alle samfunnsområder.

INNLEDNING

Det ble sendt ut invitasjon til å komme med innspill til forslag til endringer i regelverket for offentlige anskaffelser fra Moderniseringsdepartementet 6. april 2005 med høringsfristen satt til 6. juli.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjons (FFO) synspunkter på forslaget til endringer i regelverket for offentlige anskaffelser kan oppsummeres i følgende punkter:

- *Offentlige anskaffelser påvirker funksjonshemmedes hverdag.*
- *FFO krever at det legges særlig vekt på offentlige aktørers muligheter til og ansvar for å spille en aktiv rolle i arbeidet med bedre utforming av produkter og tjenester.*
- *FFO mener at det i offentlige anskaffelsesprosesser må sikres at produkter og tjenester utformes i tråd med prinsippene om universell utforming.*
- *FFO ønsker at det ved offentlige anskaffelser skal kunne stilles krav om virksomheters sosiale rolle.*
- *FFO er opptatt av at muligheten til å ta sosiale hensyn ved offentlige anskaffelser i større grad blir benyttet.*
- *FFO er opptatt av offentlige instansers kompetanse knyttet til oppfølgingen av nytt regelverk for offentlige anskaffelser.*
- *FFO mener at manglende oppfølging av universell utforming i offentlige anskaffelser må få konsekvenser.*
- *FFO er skeptisk til forslaget om å heve den nasjonale terskelverdien til 500.000 kroner.*

GRUNNGIVELSE

Offentlige anskaffelser påvirker funksjonshemmedes hverdag

Offentlige myndigheter på alle beslutningsnivåer inngår kontrakter om offentlige innkjøp som omfatter et svært bredt spekter av varer, tjenester og arbeidskontrakter. Resultatet av innholdet i disse kontraktene om offentlige anskaffelser har en viktig innvirkning på mange områder, som infrastruktur, arbeidsforhold, menneskerettigheter, uteområder, bygninger, helse og sosial inkludering.

På alle disse områdene påvirker offentlige anskaffelser funksjonshemmede og kronisk sykes liv og hverdag. For FFO er det derfor sentralt å påpeke at lovregler for offentlige anskaffelser kan fremme, men også begrense ønskede utviklingstrekk, fordi offentlige anskaffelser påvirker en viktig del av markedet.

Muligheten til å stille krav om universell utforming og muligheten til ansettelse av funksjonshemmede og kronisk syke kan medvirke til bedre livskvalitet og sikre deltakelse for mange. Dette kan også påvirke til endring i praksis både i privat og offentlig sektor. Det er åpenbart mer lønnsomt for virksomheter å utvikle sine produkter og tjenester i samsvar med de krav som settes av offentlige myndigheter, enn å ha to produksjonslinjer eller servicelinjer; en som tilfredsstiller det offentliges krav og en som ikke gjør det. Å se bort fra sosiale hensyn og krav til universell utforming ved inngåelse av kontrakter, kan medføre tilleggs kostnader for det offentlige.

Offentlige myndigheter har en plikt til å sikre at alle skal kunne dra nytte av investeringer som er foretatt med offentlige midler. Slik FFO ser det må det være et mål at slike investeringer kan bidra til mer helsefremmede og sunne lokalsamfunn som er tilgjengelige for alle, og som har en høy grad av sysselsetting og sosial inkludering.

FFO krever at det legges særlig vekt på offentlige aktørers muligheter til og ansvar for å spille en aktiv rolle i arbeidet med bedre utforming av produkter og tjenester

Staten er, i kraft av sin størrelse som arbeidsgiver, oppdragsgiver og kunde, med sine valg og disposisjoner sterkt medvirkende til å påvirke forhandlere og tilbyderes utforming av varer og tjenester. Det er fullt mulig å se for seg at staten kan bruke denne posisjonen aktivt til å oppnå bestemte målsetninger på enkeltområder. Dagens anbudsregler muliggjør et sett av forutsetninger, krav og spesifikasjoner til varer, tjenester og øvrig tjenesteyting som skal kjøpes inn fra offentlige aktørers. Det har imidlertid vært vanskelig å få øye på en slik strategi fra statens side.

FFO mener derfor at staten gjennom sine anskaffelser av produkter og tjenester både kan og bør bidra til at prinsippet om universell utforming vektlegges i større grad enn i dag. Dette vil bidra til å øke spekteret av universelt utformede produkter og tjenester som faller inn under denne ordningen, men vil også ha en sterk signaleffekt til andre produsenter og tjenestetilbydere. Slik FFO ser det vil en slik praksis i tillegg være et svært positivt bidrag til

statens eget arbeid med å tilrettelegge for og rekruttere flere funksjonshemmede arbeidstakere.

I EU-direktivene som nå skal implementeres i norsk lovgivning åpnes det opp for at det i offentlige anskaffelsesprosesser nettopp kan tas høyde for sosiale forhold så vel som for tilgjengelighetshensyn i forbindelse med flere elementer ved en helhetlig anskaffelsesprosess. Slik FFO ser det bør en slik implementering av nytt regelverk brukes aktivt til nettopp å forbedre dagens håndtering av anbudsprosesser. FFO vil derfor be Regjeringen vektlegge dette aspektet særskilt i arbeidet med utformingen av det nye regelverket.

FFO mener at det i offentlige anskaffelsesprosesser må sikres at produkter og tjenester utformes i tråd med prinsippene om universell utforming

Mange funksjonshemmede opplever at produkter og tjenester ikke kan benyttes eller er vanskelig tilgjengelige på grunn av den utformingen de har. Universell utforming vil bidra til å redusere barrierene og øke mulighetene for deltakelse for mange flere. Universell utforming er i dag etablert som begrep. Politiske myndigheter har sluttet seg til at dette er et viktig overordnet politisk mål, og dette har etter hvert begynt å nedfelles seg i lover, regler og retningslinjer for offentlig politikk. Spørsmålet om å inkludere hensynet til universell utforming i regelverket for offentlige anskaffelser er også et av tiltakene i Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet.

FFO støtter forslaget om å inkludere hensynet til universell utforming i offentlige anskaffelser, og tror at dette vil være et viktig virkemiddel for å utvikle en operasjonalisering av bedre produkter og tjenester for alle.

I høringsnotatet sies det at ”i begrepet *universell utforming* ligger det en ambisjon om at alle produkter, tjenester, bygninger og omgivelser skal planlegges slik at de kan brukes på like vilkår av så mange som overhodet mulig”. Videre sies det at det er sentralt at denne plikten legges til planleggingsfasen. FFO vil understreke noen avgjørende punkter for å sikre at hensynet til universell utforming ivaretas gjennom hele prosessen.

- Universell utforming må være et kriterium det *skal* tas hensyn til under planleggingen av hver enkelt offentlig anskaffelse. Som det sies i notatet vil det kunne være tilfeller hvor universell utforming ikke har relevans, men det må legges til grunn at dette generelt sett er svært sjeldent.
- For å se det brede spekteret av behov for universell utforming av produkter og tjenester er *kompetanse* nødvendig; dette gjelder både for oppdragsgiver og for den som gir tilbudene. Et viktig spørsmål i forbindelse med oppfølgingen av regelverket blir derfor hvordan regelverket håndheves i praksis fra statlig til lokalt nivå.
- Oppdragsgiver må ha kunnskap om hvordan universell utforming kan operasjonaliseres i form av *tekniske spesifikasjoner*. Ifølge handlingsplanen for økt tilgjengelighet skal Deltasenteret utvikle veiledning og informasjon om universell utforming ved offentlige innkjøp. Det er viktig at dette materialet utvikles og

formidles ut til de som faktisk skal håndheve regelverket i praksis. Metoder for hvordan økt kunnskap om ordningen kan videreformidles til lokalt nivå er nærmere behandlet i punktet nedenfor om kompetanse og oppfølging av ordningen.

FFO ønsker at det ved offentlige anskaffelser skal kunne stilles krav om virksomheters sosiale rolle

FFO viser til at det nye regelverket åpner for at oppdragsgiverne får frihet til å begrense konkurransen til virksomheter hvor flertallet av de sysselsettesatte er yrkeshemmede. FFO ser svært positivt på denne åpningen i regelverket.

FFO mener imidlertid at det må kunne stilles enkelte krav til virksomhetens sosiale rolle også når konkurransen om en offentlig anskaffelse er åpen for alle virksomheter. FFO mener først og fremst at det må være mulig å stille krav til virksomhetens engasjement i forhold til ansettelse av funksjonshemmede og kronisk syke arbeidstakere. Dette kan for eksempel operasjonaliseres ved å stille krav til at virksomheter som kan delta i offentlige anbudsrunder må ha inngått IA-avtale med forpliktelse på avtalens delmål to. Alternativt kan det stilles konkrete krav til antall funksjonshemmede og kronisk syke tilsatt i en virksomhet, for at denne skal kunne være kvalifisert for deltakelse i anbudsrunder. Som et minstekrav mener FFO at virksomheter der det påvisbart har foregått diskriminering av funksjonshemmede og kronisk syke må kunne diskvalifiseres fra å delta i offentlige anbudsrunder.

FFO er opptatt av at muligheten til å ta sosiale hensyn ved offentlige anskaffelser i større grad blir benyttet

Forslaget til nytt regelverk for offentlige anskaffelser tilbyr en mulighet for kontraktsmyndigheter til å ta sosiale hensyn og tilgjengelighetshensyn. For FFO er det avgjørende at offentlige myndigheter på alle nivåer faktisk implementerer disse kravene i den utstrekning som de nye reglene tillater.

FFO ønsker i denne sammenhengen særskilt å påpeke at det for eksempel for en norsk kommune som ønsker å ta sosiale hensyn ikke uten videre vil være mulig å gjøre dette. Domsbeslutninger i andre land som har implementert EUs regelverk for offentlige anskaffelser viser at sosiale hensyn og ønsket om å legge slike til grunn må være nærmere definert som den enkelte enhets profil eller verdigrunnlag for at dette skal være tillatt.

FFO mener dette er positivt, fordi det sikrer at offentlige aktører som i sitt arbeid med offentlige anskaffelse ønsker å stille krav til sosiale hensyn, gjør dette ut fra en gjennomtenkt og avklart grunnholdning. Samtidig vil FFO understreke den særskilte utfordringen dette stiller mange mindre enheter innenfor offentlig forvaltning ovenfor, med hensyn til kompetanse og kunnskap som vil være nødvendig for å på tilfredsstillende vis å kunne utvikle helhetlige og gjennomarbeidede verdigrunnlag.

FFO er opptatt av offentlige instansers kompetanse knyttet til oppfølgingen av nytt regelverk for offentlige anskaffelser

FFO viser til at landets kommuner utgjør et stort antall av de instansene som skal pålegges oppfølging og iverksetting av det nye regelverket for offentlige anskaffelser når dette foreligger. Et stort antall av landets kommuner har under 5.000 innbyggere, og har som en naturlig følge av dette et begrenset saksbehandlerapparat til disposisjon. Dette har naturligvis konsekvenser for mange enkeltkommuners muligheter til å utvikle den kompetansen og innsikten som skal til for å gjennomføre offentlige anskaffelser fullt ut i tråd med regelverket. FFO ser ikke bort fra at dette også kan gjelde for enkelte andre enheter innenfor offentlig forvaltning.

FFO mener derfor det vil være lite hensiktsmessig dersom det nye regelverket kun implementeres i norsk lovgivning, og ikke parallelt følges opp med kompetanserettede tiltak overfor de instanser som skal gjennomføre og praktisere de nye reglene. Kompetanse må omfatte områdene universell utforming og sosiale hensyn.

Det er trolig lite realistisk å oppnå så grundige og helhetlige prosesser knyttet til offentlige anskaffelser som ønskelig i alle offentlige enheter som må følge opp regelverket. FFO tror imidlertid likevel det kan sikres at det jevnt over arbeides bedre og mer tilfredsstillende med offentlige anskaffelser enn hva som er tilfellet i dag.

For å oppnå dette er det mulig å se for seg flere enkelttiltak. Det vil være optimalt dersom det i hver enkelt kommune og innenfor øvrige offentlige enheter sikres at den nødvendige kunnskapen og innsikten i offentlige anskaffelsesprosesser er til stede. Dette er det imidlertid neppe realistisk å få gjennomført på kort sikt, i alle fall ikke fullt ut. FFO tror derfor det vil være hensiktsmessig dersom det bygges opp kjernekompetanse på offentlige anskaffelser innenfor hvert fylke, som retter seg spesifikt mot de særskilte utfordringene små offentlige enheter står ovenfor ved offentlige anskaffelser.

FFO mener at manglende oppfølging av universell utforming i offentlige anskaffelser må få konsekvenser

Ved manglende oppfølging av hensynet til universell utforming og sosiale hensyn i praktiseringen av regelverket for offentlige anskaffelser er det avgjørende at det finnes klagemuligheter. Både enkeltpersoner som mener seg berørt av manglende oppfølging av regelverket og organisasjoner som representerer berørte interesser må ha klageadgang og kunne opptre som part i sak. Dette innebærer også at *Klagenemnda for offentlige anskaffelser* (KOFA) må tilføres kompetanse på området universell utforming for å kunne ta faglig begrunnede avgjørelser i forbindelser med klager av slik karakter.

Når det gjelder hvem som omfattes av sanksjonshjemmelen ved *ulovlige direkte anskaffelser*, mener FFO at det ikke må være noe unntak for forsyningssektoren, men at denne må likestilles med klassisk sektor.

FFO er skeptisk til forslaget om å heve den nasjonale terskelverdien til 500.000 kroner

Det foreslås i høringsutkastet å heve dagens nasjonale terskelverdi for når prosedyrereglene i forskrift om offentlige anskaffelser skal komme til anvendelse. Dagens nivå er på 200.000 kroner og foreslås hevet til 500.000 kroner. Det overordnede argumentet for forslaget er at det ved anskaffelser som medfører kostnader rundt 200.000 kroner ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt å følge prosedyrereglene.

FFO er kjent med at det også for offentlige anskaffelser under 200.000 kroner i dag er en del krav som må følges. Som det redegjøres for fra departementets side er disse imidlertid mindre omfattende enn prosedyrereglene i forskriften. Dette vil også være tilfelle selv om det gjøres endringer i regelverket for offentlige anskaffelser under 200.000 kroner i kjølvannet av en eventuell økning av den nasjonale terskelverdien til 500.000 kroner.

FFO er skeptisk til forslaget. Det vil selv ved offentlige anskaffelser av lite omfattende karakter kunne være avgjørende at det blir gjort tilpassing og tilrettelegging for at funksjonshemmede og kronisk syke skal kunne gjøre bruk av tjenesten eller produktet som anskaffes. Muligheten for at universell utforming ikke blir tatt hensyn til i prosessene knyttet til offentlige anskaffelser som koster mindre enn 500.000 kroner, dersom dette blir terskelverdien, er slik FFO ser det åpenbar.

I denne sammenhengen er det sentralt at det nettopp vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt å følge prosedyrereglene i størst mulig grad også for mindre kostnadskrevenne anskaffelser. Dersom offentlige tjenester og produkter ikke er tilfredsstillende tilpasset funksjonshemmede og kronisk syke, vil det ofte være nødvendig og påkrevd med kompensasjonstiltak. Slike tiltak vil gjerne bli dyre og representerer en merkostnad utover det selve den offentlige anskaffelsen utgjorde.

Med vennlig hilsen

FUNKSJONSHEMMEDES FELLESGRUPPE

Arnt Holte /s/
leder

Liv Arum
generalsekretær