

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep

0032 OSLO

postmottak@nfd.dep.no

Lysaker, 28. oktober 2014

Høringsuttalelse: NOU 2014:4 Enklere regler – bedre anskaffelser. Forenkling av det norske anskaffelsesregelverket

NBEF støtter i hovedsak flertallets forslag til endringene i regelverket, men med noen viktige unntak som bl.a. gjelder bruk av LCC som tildelingskriterium

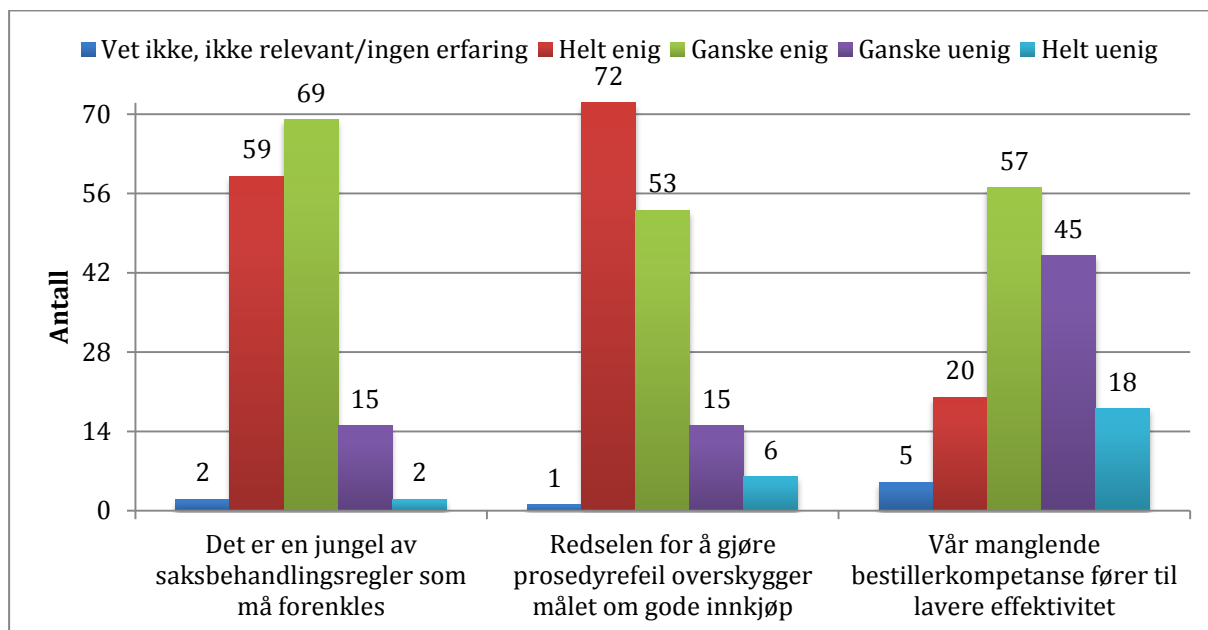
For å forbedre bestillers mulighet til å vurdere leverandørens kvalifikasjoner, bør en forskriftshjemlet og markedsbasert ordning med bruk av evaluering (rating) og nøkkeltall i offentlige bygge- og anleggsprosjekter vurderes, etter modell fra Danmark.

Norges bygg- og eiendomsforening NBEF viser til høringsbrev fra Nærings- og fiskeridepartementet av 20.6.14 hvor berørte parter blir bedt om å gi innspill til NOU 2014:4 Enklere regler - bedre anskaffelser, Forenkling av det norske anskaffelsesregelverket. NBEF sin medlemsmasse har et tungt innslag fra offentlig sektor, og representerer bestillere av varer og tjenester knyttet til bygg og eiendom.

NBEF har i forbindelse med innhenting av argumenter og forming av våre posisjoner gjennomført et [høringsmøte](#) om forslagene til Forenklingsutvalget 26.09.14. Vi har også foretatt en [spørreundersøkelse](#) rettet mot fagpersoner som arbeider innen offentlige anskaffelser i offentlig sektor i tidsrommet 20.-28.10. Denne høringsuttalelsen har også vært bearbeidet av NBEFs styre.

Generelle kommentarer:

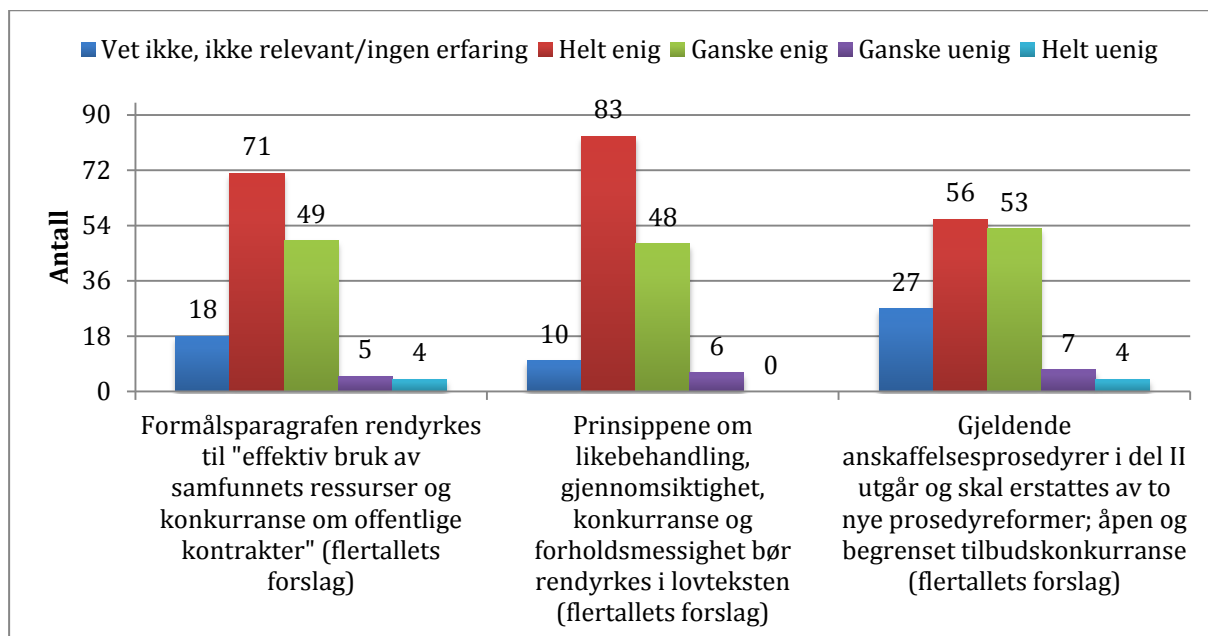
NBEF støtter arbeidet med forenkling av anskaffelsesregelverket. Etter manges mening fremstår dette nå som en «jungel», bestående av kompliserte saksbehandlingsregler der fokuset i alt for mange tilfeller blir å unngå prosedyrefeil i stedet for å gjøre kvalitativt gode og riktige innkjøp. Vi ser også at dagens regelverk krever høy bestillerkompetanse, noe som ikke alltid forefinnes, ref nedenstående grafer hentet fra vår undersøkelse:



Sett med bakgrunn av disse funnene, er det åpenbart behov for forenklinger og å bidra til at bestillerkompetansen bedres. Her nevnes at NBEF driver kursvirksomhet innen feltet og således har god kontakt med markedets behov for oppdatert kunnskap.

Grunnleggende prinsipper (kap 10)

NBEF er enige med utvalget om at alle prinsipper bør samles ett sted, i lovteksten. De grunnleggende prinsippene i dagens regelverk er til dels overlappende, og vi støtter derfor en opprydning og klargjøring av disse. Som utvalgets flertall mener NBEF at prinsippene om forutberegnelighet og etterprøvbarhet ivaretas av de andre prinsippene og vi støtter flertallets forslag, jfr nedenstående graf:



Nye prosedyreregler (kap 16)

NBEF mener flertallets forslag er godt og er enig i at dagens regler om anbudskonkurranser og konkurranse med forhandlinger bør erstattes av åpen og begrenset tilbudskonkurranse. Vi støtter flertallets forslag om å fjerne forhandlingsforbudet og gjøre forhandlinger til en mulig og valgfri del av alle konkurranser. Vi mener at dagens regelverk ikke legger til rette for effektiv bruk av samfunnets ressurser. Etter gjeldende rett har oppdragsgiver adgang til å foreta visse avklaringer, men dette er ikke tilstrekkelig da det kan være behov for å diskutere uklarheter i tilbud, mangler og forglemmelser som etter dagens regelverk vil bli betraktet som forhandlinger. Oppdragsgivers handlingsrom er svært begrenset. Konsekvensen er at oppdragsgiver kan gå glipp av det som reelt sett er det beste tilbudet. Frykten for å bryte forhandlingsforbudet, og påfølgende klager har vært til hinder for smidig gjennomføring av anskaffelsesprosesser. Vi mener det er at det vil være et stort fremskritt å tillate mer dialog mellom oppdragsgiver og tilbyder i forkant av tildelingen – og de foreslåtte nye konkurranseformene vil kunne føre til at færre tilbud blir avvist som følge av uklarheter og misforståelser. Anskaffelsesprosessen vil bli mer effektiv og fleksibel, og man vil sikre bedre samsvar mellom tilbudenes innhold og oppdragsgivers behov og budsjettmidler.

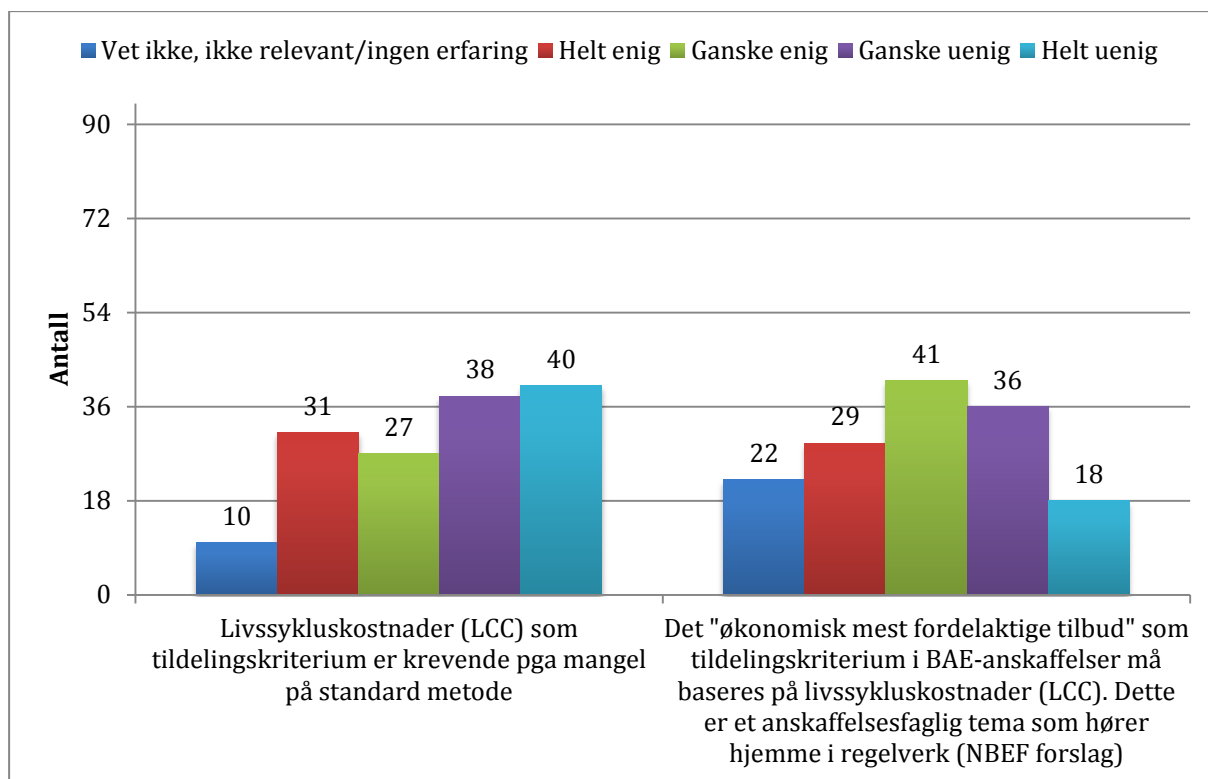
Ivaretagelse av ikke-anskaffelsesfaglige hensyn (kap 11)

NBEF er i kapittel 11 i hovedsak enig med flertallet i utvalget – men unntak av at bestemmelsene om bruk av LCC fjernes. Her følger vi mindretallet. Et nytt nasjonalt regelverk bør fokusere på det anskaffelsesfaglige. En rekke forhold som ligger inne i dagens regelverk er dekket av andre regelverk, og man er dermed pliktig til å hensynta dette. Det ikke hensiktsmessig å gjenta krav til universell utforming, som er regulert både i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og plan- og bygningsloven. Som utvalget også understreker vil anskaffelsesregelverket ikke være til hinder for at oppdragsgiver kan vektlegge ikke-anskaffelsesfaglige hensyn. Vi mener derfor at det bør være opptil den enkelte virksomhet å utarbeide lokale retningslinjer som beskriver hvordan slike hensyn skal ivaretas.

NBEF mener imidlertid at temaet livssyklusomkostnader feilaktig er definert som et ikke-anskaffelsesfaglig hensyn. Det etter vår oppfatning et anskaffelsesfaglig hensyn, da det handler om å håndtere økonomiske størrelser og tilbud på en stringent måte sett over livsløpet til investeringsobjektet. I planleggingsfasen av et byggeprosjekt vil det være avgjørende for totalomkostnadene å tenke på LCC-relaterte forhold som f.eks. effektiv arealbruk, fleksibilitet, generalitet og elastisitet. Dette vil være parametre som avgjør valg av konsept og løsninger – og ligge til grunn for anskaffelsen (dvs i en tidligfase), men også der man benytter anskaffelser med anmodning av løsningsforslag fra leverandør(e). Ved fastsettelse av tildelingskriterier for investeringer i bygg/anlegg over EU/EØS terskelverdiene vil LCC være relevant å benytte, gitt at det finnes en felles metodikk for å beregne livsløpskostnadene. Gjennom livsløpet kan disse variere mellom ulike løsningsvalg og leverandører. En tilsynelatende lav pris kan vise seg å bli høy, og dette bør beslutningstakere informeres om. I EUs anskaffelsesdirektiv artikkel 68 1a heter det (dansk versjon): «*Beregning af livscyklusomkostninger skal i relevant omfang omfatte en del af eller alle følgende omkostninger gennem et produkts, en tjenesteydelses eller et bygge- og anlægsarbejdes livscyklus: Anskaffelseskostnader, bruk, vedlikehold, avhending.... Ved bruk av livssyklusomkostnader i konkurranser skal det oppgis:*

- hvilke data tilbudsgiverne fremlegge
- metode som skal brukes for bestemme livssyklus kostnader».

NBEF er sekretariatet for [LCC Forum](#), som har som formål å bidra til bedre kunnskap om livsløpsplanlegging av bygninger og bruk av LCC i forbindelse med anskaffelser. Forumet har i sine vedtekter en forankring til LOA, og vi er redd at trykket på dette arbeidet vil reduseres dersom denne forankringen blir borte. Som det fremgår av nedenstående graf oppgir mange at det er krevende å benytte LCC som et tildelingskriterium i dag pga mangel på en omforent, standardisert metode:



Utvalget fastslår at LCC må være et tillatt tildelingskriterium, men vi mener at det eksplisitt må inkluderes i loven, reglene og ikke minst veilederen, spesielt for å motivere til utvikling av en standardisert metode på dette viktige området. Beregningsperioden for LCC skal oppgis i konkurransegrunnlaget.

Terskelverdier (kap 13)

NBEF støtter mindretallets forslag og argumentasjon. Terskelverdien for vare- og tjenestekontrakter bør prisjusteres til NOK 600.000. For bygge- og anleggskontrakter bør terskelverdien settes til NOK 3.000.000.

Skriftlighetskrav (kap 14)

NBEF støtter flertallets forslag om at alle forhold av vesentlig betydning for konkurransen skal dokumenteres skriftlig, men at kravet til å skrive protokoll sløyfes. Protokollen blir ofte en gjentakelse av hva som allerede er dokumentert. Vi viser videre til norske myndigheters plikt til å etablere elektroniske løsninger til oppfyllelse av direktivets krav, som vil inntre senest 18. oktober

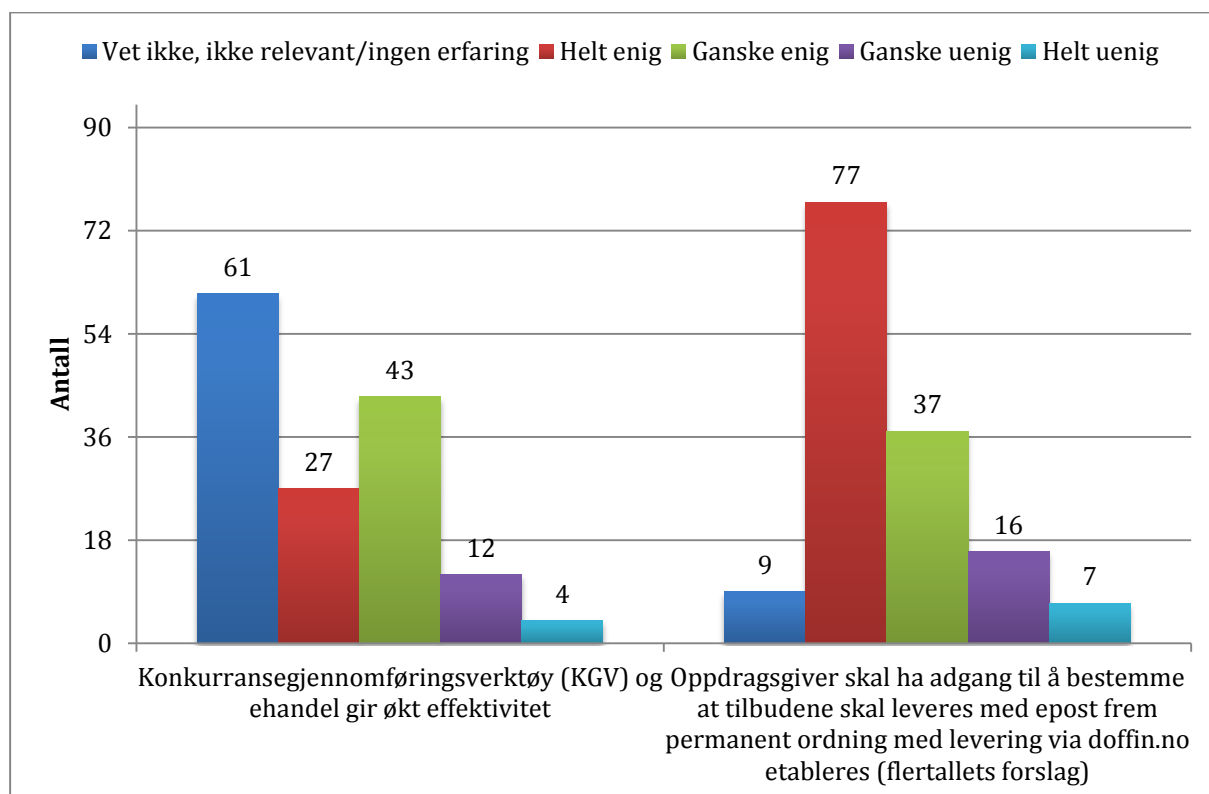
2018, jf. kapittel 18.3.3. Slike elektroniske løsninger (KGV), genererer automatisk logg av alle aktiviteter i en konkurranse. Dette gjør en anskaffelsesprotokoll unødvendig. I mellomtiden vil skriftlighetskravet i regelverket være dekkende for å sikre at vesentlige beslutninger og forhold blir dokumentert.

Kontrakten (kap 15)

NBEF støtter her flertallets forslag om endring og forenkling av bestemmelsene. Utvalgets forslag om mer overordnet bestemmelse om rammeavtaler er positivt. Som aktivt medlem i arbeidet med å utarbeide standard kontrakter gjennom Standard Norge og i samarbeid med DIFI, vi vil likevel peke på at bruk av omforente og balanserte kontrakter bør være en hovedregel. Dette både for å motivere flere bestillere til å delta i dette arbeidet, og fordi det potensielt medfører lavere transaksjonskostnader og en forutsigbar risiko for partene. Ved en innføring av flertallets forslag, er det derfor viktig at det utarbeides et godt veiledningsmaterieill – som helst bør samles under DIFI sin anskaffelsesportal anskaffelser.no

Kommunikasjon og elektroniske verktøy (kap 18)

Et viktig bidrag til forenkling og effektivisering av offentlige anskaffelsesprosesser er å legge til rette for digitalisering. Det er viktig at krav til bruk av digitale systemer blir like over og under EU-terskelverdi, samt at det etableres et godt nasjonalt system med likt brukergrensesnitt for tilbyderne. De av våre medlemmer som har erfaring med konkurransegjennomføringsverktøy (KGV) mener at dette bidrar til økt effektivitet. Det er imidlertid også her behov for å økt bestillerkompetanse for å sikre at gevinstene med slike verktøy hentes ut i praksis. NBEF støtter også flertallets forslag med å gi oppdragsgiver adgang til å bestemme at tilbudene skal leveres med epost. Se figur:



Kvalifikasjonskrav (kap 20) og tildelingskriterier (kap 21)

NBEF støtter flertallets forslag om mulighet til å levere egenerklæring, samt en utvidet adgang til å be om ettersending og supplerende dokumentasjon vedrørende kvalifikasjoner. Vi mener at det er irrelevant når oppdragsgiver vurderer tilbyders kvalifikasjoner, bare denne vurderingen er foretatt før meddelelse sendes leverandørene. Tidspunkt for denne vurderingen vil kunne variere fra konkurranses til konkurranse, avhengig av type kvalifikasjonskrav og antall tilbydere. Muligheten til å levere egenerklæringer vil gi oppdragsgiver fleksibilitet til å velge den løsning som er best tilpasset den aktuelle konkurransen.

Under temaet «særlig om grensen mellom tildelingskriterier og kvalifikasjonskrav» fastslår utvalget at både gjeldende rett og nytt anskaffelsesdirektiv i visse tilfeller åpner for å vektlegge forhold ved leverandøren også i tildelingsfasen. NBEF er enig i vurderingene og konklusjonene til utvalget, men savner drøfting av saker avgjort i KOFA der tildelingsvurderingen er «sammenfallende, eller en gjentakelse av vurderingen av leverandørens kvalifikasjoner». I mange tilfeller hvor dette har vært oppe er nok resultatet riktig i den forstand at slike forhold ikke har tilstrekkelig tilknytning til kontraktsgjenstanden. Men i andre tilfeller er ikke resultatet like åpenbart. Etter NBEFs syn bør det for eksempel ved kjøp av rådgivningstjenester være greit om oppdragsgiver først vurderer den personspesifikke kompetansen målt opp mot en minstestandard (kvalifikasjonskrav) for deretter å vurdere den personspesifikke kompetansen i forhold til hvem som har det beste tilbudet (tildelingskriterium). Hvis man ønsker å vektlegge den personspesifikke kompetansen i tildelingsfasen, må man i kvalifikasjonsfasen begrense seg til å se på firmaets kompetanse. Firmaets erfaring er egentlig lite egnet som kvalifikasjonskrav ettersom man ikke har lov til å vektlegge faktisk tilbudt kompetanse i denne fasen av konkurransen. Man risikerer således å gjennomføre en kvalifikasjonsvurdering som er svært lite treffsikker med tanke på å sitte igjen med de riktige leverandørene. For øvrig mener vi at det er gitt en rimelig god sondering av forholdene mellom kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier på anskaffelser.no.

NBEF har ved flere anledninger hevdet at det kan være vanskelig å vurdere leverandørens kvalifikasjoner og faktiske prestasjoner i markedet. Selv om man ved bygg- og anleggsanskaffelser har en sentral godkjenning av foretak (som for øvrig er under press fra ESA), mener vi det er behov for å legge til rette for et mer markedsbasert system for måling/evaluering av prestasjoner (rating). Vi har her vist til erfaringene fra Danmark, der man har en [bekentgørelse om bruk av nøkkeltall](#) i forbindelse med offentlige anskaffelser innen bygg- og eiendomsområdet. Dette forplikter aktører som deltar (rådgivere, entreprenører og byggherrer) å la seg evaluere motta en rating av en uavhengig tredjepart, f.eks. [Byggeriets Evaluerings Center](#). Dette gir bestiller et effektivt verktøy for å vurdere leverandørers kvalifikasjoner og dermed sikre økt kvalitet i BAE-prosjekter. Vi mener vi en slik ordning tilrettelagt for norske forhold kan være en vei å gå.

Avvisning (kap 25)

NBEF støtter her [mindretallets forslag](#) og foreslår at oppdragsgiver gis en avvisningsrett. Bestemmelsene om avvisningsplikt kun gjelde forhold som har tilknytning til den konkrete anskaffelsen, dvs. forhold av rent anskaffelsesfaglig art. Vi vil samtidig påpeke at avvisningsreglene har stor betydning for leverandørens og allmennhetens tillitt til anskaffelsesprosessene, samtidig

som disse forholdene kan være krevende å vurdere for den enkelte innkjøper. Det er derfor viktig at departementet legger vekt på å gi særlig god veiledning om disse bestemmelsene i veilederen til anskaffelsesregelverket.

NBEF takker for muligheten til å komme med denne uttalelsen og stiller gjerne opp med ytterligere informasjon og kommentarer dersom det er ønskelig.

Med vennlig hilsen

Norges bygg- og eiendomsforening NBEF



Eystein C. Husebye, Daglig leder

tel: +47 6752 6021; mob: +47 9265 7997 eystein@nbef.no

NBEF har ca 140 [medlemmer](#), hvorav svært mange representerer offentlige byggeiere. Vårt formål er bl.a. å definere og sette agenda for byggherre, eier- og forvaltningsrollen og være en pådriver for å gi medlemmene innflytelse ved utforming av rammebetingelser, lover og regler. Bærekraftig eiendomsledelse er en ledesnor for vårt arbeid – og vårt mål er «gode bygg for et bedre samfunn». NBEF er sekretariat for [LCC Forum](#), som arbeider for bedre praksis, metoder og verktøy for livsløpsplanlegging av bygninger.