



Universitetet
i Stavanger

DET TEKNISK-NATURVITENSKAPELIGE FAKULTET

MASTEROPPGAVE

Studieprogram/spesialisering: Industriell økonomi / Kontraktsadministrasjon	Vårsemesteret, 2016 Åpen / Konfidensiell
Forfatter: Steffen Strømme Studentnummer: 215646 (signatur forfatter)
Fagansvarlig: Kjell Hauge Veileder(e): Kjell Hauge	
Tittel på masteroppgaven: <i>Utfordringer ved tildelingskriterier i offentlige anskaffelser</i> Engelsk tittel: <i>Challenges of supplier selection methods in public procurement</i>	
Studiepoeng: 30	
Emneord: Offentlige anskaffelser Tildelingskriterier Evalueringsmodell	Sidetall: 76 + vedlegg/annet: 5 Stavanger, 15/06/2016 dato/år

Sammendrag

Offentlige aktører har et stort ansvar ved å forvalte samfunnets midler på en effektiv måte. Dersom dette ansvaret ikke blir overholdt i offentlige anskaffelser, vil det føre til fravær i konkurranser, og samfunnsmessige verdier vil bli redusert.

Det er i prinsippet to måter å tildele offentlige kontrakter på; enten til det tilbudet med lavest pris, eller til det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Denne oppgaven fokuserer på sistnevnte og har som problemstilling å avdekke utfordringer offentlige aktører og bransjeforbund møter ved dagens bruk av tildelingskriterier, evalueringsmodell for disse samt hvilke grep de mener vil kunne svare på disse utfordringene. Oppgaven har som formål å belyse utfordringer med tildelingskriterier ved offentlige anskaffelser.

Oppgaven går gjennom grunnleggende teori om offentlige anskaffelser og fordypet teori om tildelingskriterier og evaluering av tilbud. Oppgaven får praktisk integrasjon gjennom bruk av kvalitativ forskningsmetode med intervjuer av personell fra både offentlige aktører og bransjeforbund.

Forskningen avdekker både utfordringer som er knyttet til offentlig oppdragsgiver og til leverandørene. Hovedutfordringer som kommer fram for offentlige oppdragsgivere er at det blir brukt store skjønnsmessige vurderinger i evalueringen av tildelingskriterier, at det er utfordrende å definere gode tildelingskriterier og at anskaffelsesprosessen gjøres for komplisert ved anskaffelse av enkle ting. Det er også utfordringer knyttet til lav kompetanse hos mindre offentlige aktører. For å løse disse utfordringene foreslås blant annet kompetanseheving, redusert bruk av tildelingskriterier som ikke objektivt kan måles, kommunesammenslåing og en del forenklinger i anskaffelsesprosessen.

På leverandørsiden viser forskningen at spesielt mindre leverandører i bygg- og anleggsbransjen har problemer med å utarbeide god dokumentasjon på tildelingskriteriene. Dette kan løses med kurs, kompetanseheving og ved hjelp av innkjøpskonsulenter i utarbeidelse av tilbud og dokumentasjon.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	1
Forord	6
1 Innledning	7
1.1 Formål og bakgrunn for tema	7
1.2 Problemstilling.....	8
1.3 Avgrensninger	8
1.4 Oppbygging av oppgaven.....	8
1.5 Begrepsavklaring	9
2 Grunnleggende om offentlige anskaffelser	10
2.1 Bakgrunn og regelverket	10
2.2 Terskelverdier og anvendelse av forskrifter	11
2.3 Klagemuligheter ved brudd på regelverket	12
2.4 Grunnleggende krav ved alle anskaffelser.....	13
3 Anskaffelsesprosessen	17
3.1 Anskaffelsesstrategi.....	17
3.2 Gjennomføringsmodell - Entreprise- og kontraktsformer	17
3.2.1 Kontraktsformater og bruk av standarder.....	19
3.3 Anskaffelsesprosedyrer	20
3.3.1 Rammeavtale.....	21
3.3.2 Dynamisk innkjøpsordning	22
4 Tildelingskriterier og evalueringsmodeller	24
4.1 Kravspesifikasjon	24
4.2 Utvelgelseskriterier.....	24
4.3 Kvalifikasjonskrav	25

4.4	Tildelingskriterier	25
4.4.1	Typer tildelingskriterier	27
4.4.1	Vekting og rangering av tildelingskriterier	27
4.5	Evalueringsmodeller	29
4.5.1	Poengvektingskonkurransen	32
4.5.2	Modeller som poengsetter pris	33
4.5.3	Modeller som prissetter kvalitet	35
5	Metode	37
5.1	Forskningsmetode	37
5.1.1	Metodevalg	37
5.2	Intervjumetode	37
5.2.1	Intervjuguide	38
5.2.2	Intervjuobjektene	38
5.2.3	Andre anvendte forskningsmetoder	39
5.3	Metode for analyse	40
6	Intervjuresultater	41
6.1	Åseral kommune	41
6.1.1	Intervju med Åseral kommune	41
6.2	Statnett	45
6.2.1	Intervju med Statnett	45
6.3	Maskinentreprenørenes forbund (MEF)	50
6.3.1	Intervju med MEF	50
7	Diskusjon og drøftelse av resultater	57
7.1	Utfordringer og løsninger – Åseral kommune	57
7.2	Utfordringer og løsninger – Statnett	60
7.3	Utfordringer og løsninger – MEF	63

7.4	Oppsummering av diskusjon og drøftelse	67
8	Oppsummering	71
8.1	Oppsummering av de viktigste funn	71
8.2	Videre forskning	71
8.3	Svakheter ved denne oppgaven	72
9	Referanser	73
10	Vedlegg	77
	Vedlegg 1: Intervjuguide for offentlige aktører	78
	Vedlegg 2: Intervjuguide for bransjeforbund	80

Tabeller

Tabell 1 Anvendelse av Anskaffelsesforskriften og Forsyningsforskriften for 2016 (Hauge, K., 2015, s. 35 og FOA § 2-2 og Ff § 2-3).....	11
Tabell 2 utfordringer og løsninger – Åseral kommune	57
Tabell 3 utfordringer og løsninger – Statnett	60
Tabell 4 utfordringer og løsninger – MEF	64

Figurer

Figur 1 Matematisk formel for lineær metode (UKE, 2008).	33
Figur 2 Matematisk formel for forholdsmessig metode (UKE, 2008).....	34
Figur 3 Utrykk for «Justert pris» og «Påslag i prosent» (UKE, 2008).....	35
Figur 4 Utrykk for «Faktor» (UKE, 2008).....	35

Forord

Masteroppgaven er skrevet som en avsluttende del av min mastergrad i industriell økonomi ved Universitetet i Stavanger. Jeg har tatt spesialisering i kontraktsadministrasjon og ingeniørfaglig fordypning innen bygg og anlegg. Gjennom studiene har jeg vært på utveksling ved Griffith University i Australia og ved San Diego State University i USA. Jeg har også fått mulighet til å ta enkeltfag ved NTNU.

Utfordringer ved tildelingskriterier er en kjent problemstilling i offentlige anskaffelser og det har derfor vært interessant å lære mer om dette. Oppgaven utgjør 30 studiepoeng og går over hele det siste semesteret.

Jeg ønsker å takke min veileder Kjell Hauge for konstruktive tilbakemeldinger og gode råd gjennom hele oppgaveskrivingen. Intervjuobjektene fortjener også en takk. Åseral kommune, Statnett og Maskinentreprenørenes forbund har vært til stor hjelp i forskningen.

Ikke minst vil jeg takke min samboer, familie, venner og medstudenter for god støtte gjennom studiene.

Universitetet i Stavanger

Dato

Steffen Strømme

1 Innledning

1.1 Formål og bakgrunn for tema

Offentlige instanser i Norge er underlagt lov om offentlige anskaffelser. Lovverket har som overordnet mål å sikre en effektiv ressursbruk og økt verdiskapning for samfunnet. Innkjøp av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider til offentlige instanser utgjør et stort marked som er i stadig vekst. I 2014 handlet offentlig sektor i Norge for om lag 462 milliarder kroner i varer, tjenester, bygg og anlegg (Statistisk sentralbyrå, 2015). Ny regjering uttrykker økt bevilgning til veg- og jernbanebygging de neste årene. Bygg- og anleggsbedrifter ønsker å posisjonere seg for fremtidige kontrakter og offentlige aktører ønsker å sikre effektiv ressursbruk. Dette setter bruk av tildelingskriterier i fokus, både for det offentlige og for privat næring.

Under Arctic entrepreneur i januar 2016 ble temaet diskutert og det ble hevdet at det er vanskelig å finne gode, objektive og ikke minst lovlige tildelingskriterier som skiller mellom tilbydere. Flere bedrifter erfarer i dag store utfordringer ved regelverket som de er nødt til å forholde seg til ved deltakelse i konkurranser om offentlige oppdrag. Entreprenører ser også stor variasjon i tildelingskriteriene til de forskjellige offentlige aktørene som kan ha betydelige utslag ved tildeling av oppdrag. Dette skaper frustrasjon og usikkerhet hos leverandørene, som kan stride med forutberegnelighetsprinsippet som er et av flere grunnleggende prinsipper i lovverket om offentlige anskaffelser som offentlige oppdragsgivere er forpliktet til å forholde seg til. Det påstås også at det legges for stor vekt på skjønnsmessig vurdering av offentlige aktørene ved evaluering av tilbud (Anleggsmaskinen, 2016).

Denne oppgaven skal se på konkurranser hvor tildeling av oppdrag skjer etter «det økonomisk mest fordelaktige tilbudet», og ikke rene pris-konkurranser. Oppgaven fokuserer på dagens bruk av tildelingskriterier og evaluering av disse ved offentlig anskaffelse av bygg- og anleggstjenester, og har som formål å belyse utfordringene dette innebærer.

1.2 Problemstilling

Utfordringer ved tildelingskriterier i offentlige anskaffelser

Oppgaven vil være en studie av tildelingskriterier og tilbudsevaluering ved offentlige anskaffelser i bygg- og anleggsbransjen. Det vil undersøkes hvilke utfordringer to offentlige aktører møter ved bruk av tildelingskriterier med tilhørende evalueringsmodeller og hvilke grep de mener vil kunne svare på disse utfordringene.

Det vil også undersøkes hvilke utfordringer et entreprenørforbund møter ved offentlige aktørers bruk av tildelingskriterier med tilhørende evalueringsmodeller samt hvilke grep entreprenørforbundet mener vil kunne svare på disse utfordringene.

1.3 Avgrensninger

Denne oppgaven fokuserer mer på den klassiske sektoren enn på forsyningssektoren, og fokuserer ikke på forskjeller og likheter mellom disse forskriftene. Noe om forsyningsforskriften tas med på grunn av at Statnett som er underlagt forsyningssektoren er valgt som intervjuobjekt. Forskriftene har mye likheter, og det er valgt å vise til anskaffelsesforskriften, og ikke til begge forskriftene der hvor disse er like. Forsyningsforskriften gir flere valgmuligheter og større frihet til gjennomføring av anskaffelser enn hva anskaffelsesforskriften gjør (Dragsten, 2013, s. 112).

Oppgaven ser på tildelingskriterier ved konkurranser som skjer etter «det økonomisk mest fordelaktige», og ikke for «lavest pris». Det presiseres at ikke hele anskaffelsesprosessen beskrives i detalj. Kun det som er relevant for problemstillingen beskrives.

1.4 Oppbygging av oppgaven

Oppgaven består i hovedsak av en teoridel, og en intervju- og analysedel. Oppgaven starter med grunnleggende teori om offentlige anskaffelser, fortsetter med teori om anskaffelsesprosessen og utforming og evaluering av tildelingskriterier. Teoridelen er grunnlag for å kunne gjennomføre intervjuene og analysedelen.

I analysedelen presenteres først intervjuresultatene med de to forskjellige offentlige aktørene og entreprenørforbundet. Deretter kommer diskusjon og drøftelse av problemstillingen som

kommer fram av intervjuene. Oppgaven avsluttes med oppsummering av de funnene som er gjort.

1.5 Begrepsavklaring

Arctic entrepreneur: Et årlig arrangement arrangert av MEF for utstilling og seminarer for anleggsbransjen (Arctic entrepreneur, 2016).

MEF: Maskinentreprenørenes forbund.

EBA: Entreprenørforeningen – Bygg og Anlegg.

EU: Den europeiske unionen.

EF: Det europeiske fellesskap. Tidligere navn for EU.

LOA: Lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69.

FOA: Forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402.

Ff: Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene av 7. april 2006 nr. 403 (vann- og energiforsyning, transport og posttjenester).

Tiltaksklasser: Oppgaver som er knyttet til tiltak skal deles inn i tiltaksklasse 1, 2 eller 3 innenfor fagområder basert på kompleksitet, vanskelighetsgrad og mulige konsekvenser mangler og feil kan få for helse, miljø og sikkerhet (Dibk.no).

2 Grunnleggende om offentlige anskaffelser

Dette kapittelet vil gi en innføring i det det grunnleggende ved offentlige anskaffelser. Innledningsvis vil det presenteres bakgrunn for regelverket. Deretter vil anskaffelseslovens grunnleggende prinsipper for offentlige anskaffelser beskrives.

2.1 Bakgrunn og regelverket

Bakgrunn for regelverket knyttet til offentlige anskaffelser er å skape et felles regelverk for forhandling av offentlige kontrakter i Europa. Målet for det felles regelverket var å utvikle konkuranseevnen til europeiske bedrifter på det globale markedet gjennom blant annet å bygge ned handelshindringer og effektivisere anskaffelsesprosessene hos offentlig sektor. Dette skulle redusere offentlig sektors innkjøpskostnader og skape priskonvergens i mellom landene i Europa. Dette har resultert i blant annet en effektivisering av offentlige innkjøp, priskonvergens imellom medlemslandene og høyere produktivitet i privat sektor (Hauge, K., 2015, s. 5-9).

Norge har gjennom EØS-avtalen og WTO-avtalen forpliktet seg til regelverket og dets bestemte framgangsmåter for offentlige anskaffelser (Nærings- og fiskeridepartementet, 2015). Implementeringen av dette i norsk rett skjer gjennom Lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69, Forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402 og Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene av 7. april 2006 nr. 403 (vann- og energiforsyning, transport og posttjenester). Regelverket har som formål å bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk basert på forretningsmessighet og likebehandling. Det skal også bidra til at offentlige aktører opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte (Anskaffelsesloven, 1999, § 1).

Alle statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer omfattes av Lov om offentlige anskaffelser og Forskrift om offentlige anskaffelser (Anskaffelsesloven, 1999, § 2 og anskaffelsesforskriften, 2006, § 1-2). Regelverket gjelder for alle anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider som foretas av disse offentlige oppdragsgivere, med unntak av de oppdragsgivere som omfattes av

forsyningsforskriften (vann- og energiforsyning, transport og posttjenester), jf. anskaffelsesloven, 1999, § 3 og anskaffelsesforskriften, 2006, § 1-3.

2.2 Terskelverdier og anvendelse av forskrifter

Anskaffelsesforskriften og forsyningsforskriften er delt inn i ulike deler, og avhengig av anskaffelsens størrelse og type kommer de forskjellige deler av regelverket til anvendelse. Det er satt ulike terskelverdier som bestemmer hvilke deler av regelverket som kommer til anvendelse i anskaffelsesprosessen. Anskaffelsesloven og dens grunnleggende krav gjelder for alle typer anskaffelser uansett verdi. Anskaffelsesforskriften og forsyningsforskriften har forskjellige terskelverdier. Disse settes med grunnlag i tilsvarende terskelverdier i anskaffelsesdirektivene, og endres annethvert år for å foreta valutajusteringer da den er gitt i euro (Dragsten, 2013, s. 156). For 2016 gjelder følgende terskelverdier (Alle tall er eks. mva.):

Anskaffelsesforskriften		Forsyningsforskriften	
0-100.000	LOA, men Fra 1. juli 2015 unntatt FOA	0-3,5/44 MNOK	LOA og Ff del I
100-500.000	LOA og FOA del I	>3,5/44 MNOK	LOA og Ff del I og del II
500-1,1/1,75/44 MNOK	LOA og FOA del I og del II		
>1,1/1,75/44 MNOK	LOA og FOA del I og del III		

Tabell 1 Anvendelse av Anskaffelsesforskriften og Forsyningsforskriften for 2016 (Hauge, K., 2015, s. 35 og FOA § 2-2 og Ff § 2-3).

For bygg og anleggsarbeider er terskelverdien 44 MNOK for både klassisksektor og forsyningssektoren. For vare og tjenestekontrakter er terskelverdien 1,75 MNOK i klassisk sektor og 3,5 MNOK i forsyningssektoren. For statlige myndigheter gjelder derimot 1,1 MNOK for klassisk sektor (Anskaffelsesforskriften, 2006, § 2-2 og forsyningsforskriften, 2006, § 2-3).

Reglene for beregning av anskaffelsens anslåtte verdi er fastsatt i anskaffelsesforskriftenes § 2-3 og i forsyningsforskriftens § 2-4. Det er oppdragsgivers plikt å fastslå anskaffelsens verdi og dermed hvilke framgangsmåter som skal anvendes for den gitte anskaffelsen.

2.3 Klagemuligheter ved brudd på regelverket

Dersom det er mistanker om overtredelser av regelverket kan saken klages inn til KOFA eller den ordinære domstolen. Klagenemd for offentlige anskaffelser ble etablert i 2003 som et rådgivende statlig organ for behandling av lovbrudd ved offentlige anskaffelser. Formålet med etableringen var et ønske om en mer effektiv behandling av klagesaker (KOFA, 2016).

Med midlertidig forføyning ønsker man å gjennomføre eller sikre seg et krav midlertidig inntil endelig avgjørelse foreligger. Dette kan for eksempel være aktuelt for å stanse en igangværende anskaffelsesprosess der det foreligger brudd på regelverket (Hauge, 2014, s.26). Retten kan da, inntil kontrakt er inngått, sette til side beslutninger som er gjort under anskaffelsen av offentlige oppdragsgivere (Anskaffelsesloven, 1999, § 9).

Ved opprettelse av klage til KOFA stanses ikke anskaffelsesprosessen slik en midlertidig forføyning gjør og oppdragsgiver står fritt til å inngå kontrakt med leverandør. KOFA kan kun avgjøre om anskaffelsen har brutt anskaffelsesloven med forskrifter, og ikke avgjøre om det foreligger kontraktsbrudd. Dette må avgjøres i nasjonale domstoler, og kan som følge av lovbrudd både stoppe en pågående anskaffelse og tilkjennegi erstatning for brudd på regelverket (Dragsten, 2013, s. 881).

Erstatning

Ved brudd på anskaffelsesloven eller dens forskrifter gir Anskaffelsesloven § 11 rett på erstatning, men gir ingen nærmere beskrivelse om hva som skal erstattes. Dragsten (2013) skriver at det er antatt at de alminnelige vilkårene; økonomisk tap, ansvarsgrunnlag og årsakssammenheng, må foreligge for å kunne få rett på erstatning. EU-domstolens rettspraksis er at følgende tre vilkår må være tilstede for å ha rett til erstatning (Dragsten, 2013, s. 822):

- Bestemmelsen som er overtrådt har til formål å tillegge borgerne rettigheter,
- overtredelsen er tilstrekkelig kvalifisert og
- det er en direkte årsakssammenheng mellom tilsidesettelsen og tapet.

Er vilkårene for erstatning tilstede skiller man mellom erstatning for den negative kontraktsinteressen og den positive kontraktsinteressen. Ved erstatning for den negative kontraktsinteressen stilles leverandøren i samme posisjon som om han ikke hadde deltatt i konkurransen. Leverandøren skal da erstattes for de utgifter han har hatt ved deltakelse i konkurransen (Dragsten, 2013, s.825). Erstatning for den positive kontraktsinteressen innebærer at leverandøren stilles som om han hadde vunnet konkurransen og vil da få erstattet fortjenesten han ville hatt dersom han hadde fått oppdraget (Dragsten, 2013, s.833).

2.4 Grunnleggende krav ved alle anskaffelser

Lov om offentlige anskaffelser inneholder grunnleggende krav som offentlige oppdragsgivere skal ta hensyn til ved alle anskaffelser. Disse grunnleggende krav er etter anskaffelsesloven § 5 krav til:

- God forretningsskikk og høy forretningsetisk standard
- Likebehandling av leverandører og ikke-diskriminering
- Konkurransen
- Forutberegnelighet
- Gjennomsiktighet og etterprøvbarehet

Det er videre i anskaffelsesloven § 5 presisert at oppdragsgiver skal ikke:

- Diskriminere mellom leverandører på grunnlag av nasjonalitet,
- bruke standarder og tekniske spesifikasjoner som et virkemiddel for å hindre konkurranse, eller
- dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå bestemmelser i anskaffelsesloven.

Det er også krav til at utvelgelse av kvalifiserte tilbydere og kontraktstildeling skal skje på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier.

God forretningsskikk og høy forretningsetisk standard

I kravet til god forretningsskikk og høy forretningsetisk standard ligger at oppdragsgiver ikke misbruker sin posisjon og opptrer slik som en aktsom profesjonell ville ha opptrådt. Videre er

det krav til en saklig og forsvarlig saksbehandling. Kravet til god forretningsetikk innebærer at oppdragsgiver må sørge for at konkurransen gjennomføres på en slik måte at det ikke kan oppstå tvil om den er gjennomført i henhold til regelverket. (Dragsten, 2013, s.175).

Likebehandling av leverandører og ikke diskriminering

At offentlig oppdragsgiver opptrer rettferdig ved tildeling av kontrakt er et grunnleggende krav. Det vil kunne føre til manglende deltakelse i konkurranser og dermed reduksjon i samfunnsmessige verdier hvis leverandørene ikke har tillitt til at oppdragsgiver overholder regelverket (Tafjord og Stensland, 2008, s.214).

Det er i anskaffelsesloven § 5 første setning krav om at det ikke skjer forskjellsbehandling mellom leverandørene gjennom hele anskaffelsesprosessen. Forskjellsbehandling som gir en deltaker fordel i konkurransen er klart i strid med regelverket. Oppdragsgiver skal heller ikke diskriminere mellom leverandører på grunnlag av nasjonal tilhørighet. Likevel åpner anskaffelsesforskriften § 3-9 om språkkrav for en viss form for forskjellsbehandling ved at oppdragsgiver kan utforme dokumentene på norsk og kreve at tilbudene med tilhørende dokumenter blir utformet på norsk. En slik forskjellsbehandling anses som nødvendig for en praktisk og effektiv gjennomføring av anskaffelser for det offentlige (Dragsten, 2013, s.175-177).

For å sikre likebehandling har oppdragsgiver plikt til å utjevne forskjeller mellom leverandørene som står i veien for sunn konkurranse. Dette kan være aktuelt i tilfeller hvor en leverandør har hatt kontrakt for oppdragsgiver ved tidligere anledninger og sitter på mer informasjon om forhold som gjerne andre leverandører ikke gjør. I slike tilfeller kan oppdragsgiver få plikt til å utjevne disse fortrinnene som en leverandør kan ha (Dragsten, 2013, s. 178).

I følge anskaffelsesforskriften § 3-1 andre ledd er det heller ikke lov å diskriminere leverandører på grunn av lokal tilhørighet. Klagenemda har likevel åpnet for forskjellsbehandling ut fra lokal tilhørighet i blant annet klagenemdas sak 2013/93 hvor det ble lagt vekt på tilbyderens lokale tilhørighet ved anskaffelse av banktjeneste. Oppdragsgiver hadde behov for tilstedeværelse av bankfaglig kompetanse og pengeveksling på kort tid. Det er i slike tilfeller, når det foreligger saklige grunner, akseptabelt å forskjellsbehandle tilbyderne på grunnlag av lokal tilhørighet.

Konkurransen

Krav til konkurranse er helt sentralt i offentlige anskaffelser og som hovedregel skal alle anskaffelser gjennomføres i konkurranse, jf. anskaffelsesloven § 1 og § 5 andre ledd. Det skal ikke brukes standarder og tekniske spesifikasjoner som et virkemiddel for å hindre konkurranse. Regelen i anskaffelsesloven sier at anskaffelsen skal gjennomføres i konkurranse «*så langt det er mulig*». Unntakstilfeller er gitt i anskaffelsesforskriften del II § 2-1 (2) og del III § 14-4. Unntakene må kunne dokumenteres og gjelder for eksempel tilfeller hvor det kun er én leverandør på markedet som kan utføre oppdraget eller at anskaffelsen er et hastetilfelle hvor man ikke har tid til å gjennomføre en konkurranse. I slike tilfeller er oppdragsgiver pliktig til å dokumentere grunnen for unntakelse av konkurranse, jf. anskaffelsesforskriftens vedlegg 3 pkt. 1.6 og vedlegg 4 pkt. 1.6.

Forutberegnelighet

Bakgrunnen for kravet til forutberegnelighet er at leverandørene skal kunne ta beslutninger som er relevante for konkurransen før utarbeidelse og innlevering av tilbud. Det er da viktig at det gis tilgang til informasjon om hvilke forhold som er viktige å ta hensyn til ved utarbeidelse av tilbudet. Dette kan blant annet dreie seg om hvilke tildelingskriterier som gjelder for anskaffelsen og hvilke krav til ytelse under utførelsen av oppdraget som vil settes. Det er derfor viktig at oppdragsgiver gir informasjon om hvordan anskaffelsen skal gjennomføres og fastsetter reglene for konkurransen på forhånd slik at anskaffelsesprosessen blir forutsigbar for alle deltakerne (Dragsten, 2013, s. 180).

Gjennomsiktighet og etterprøvnhet

Det er krav til at oppdragsgiver skal sikre at gjennomsiktighet, åpenhet og etterprøvnhet blir ivaretatt gjennom hele anskaffelsesprosessen, jf. anskaffelsesloven § 5 tredje ledd og anskaffelsesforskriftens § 3-1 fjerde og syvende ledd. Dette gjelder i første rekke krav om åpenhet om konkurransen med hensyn på kunngjøring av oppdrag og retten til å vite om kontraktmulighet (Hauge, 2014, s.21). Det innebærer også at alle oppdragsgivers beslutninger og handlinger skal dokumenteres og kunne etterprøves i ettertid. Dokumentasjon av anskaffelsesprosessen skjer i form av protokollføring, referater og andre skriftlige nedtegnelser over hendelser og beslutninger tatt i anskaffelsesprosessen. Dette fører også til at

konkurransesgrunnlaget og annen informasjon til deltakerne i konkurransen skal utformes klart og tydelig slik at anskaffelsen enkelt kan etterprøves (Dragsten, 2013, s. 181).

Etter reglene i anskaffelsesforskriften § 3-5 skal tilbud og anskaffelsesprotokoll være åpen for innsyn av allmennheten. Deltakerne i konkurransen er ikke allmennheten og har en mer vid rett til innsyn enn hva allmennheten har. I reglene vises det kun til innsyn i tilbud og anskaffelsesprotokoll, men også andre dokumenter som konkurransegrunnlag, evalueringsskjema og kontrakt vil være offentlig (Dragsten, 2013, s. 207).

Det finnes likevel tilfeller som blir taushetsbelagt slik at informasjon blir unntatt av offentligheten. Bakgrunnen for slike taushetsstilfeller er å hindre andre å få tilgang på informasjon som har konkurransemessig betydning for leverandører, jf. anskaffelsesforskriften § 3-6. Det er i slike tilfeller krav til at informasjonen er av slik karakter at dersom den blir lekket til konkurrentene vil dette medføre redusert gevinst eller økonomiske tap og dermed skade leverandørens konkurransemessige markedsposisjon (Dragsten, 2013, s. 215). Informasjonen kan være forretningssensitiv i form av blant annet enhetspriser, produksjonsmetoder, planer, strategier og arbeidsteknikker. Informasjonen må kunne dokumenteres av leverandørene som ønsker å få informasjonen taushetsbelagt.

3 Anskaffelsesprosessen

Anskaffelsesprosessen er de aktiviteter som foretas i en anskaffelse fra planleggingsfasen til avslutningsfasen. Ikke alle stegene i anskaffelsesprosessen vil bli beskrevet her. Stegene som blir presentert her er anskaffelsesstrategi, kontraktstyper og anskaffelsesprosedyrer.

3.1 Anskaffelsesstrategi

For å sikre økt verdiskapning i samfunnet og en effektiv ressursbruk av offentlige midler er anskaffelsesstrategi essensielt. Det er viktig at de offentlige aktørene har mål for anskaffelsene som skal foretas og at de er målbevisste i sine handlinger i anskaffelsesprosessen. Anskaffelsesprosessen starter med å gjøre innkjøpsanalyse og er basert på å identifisere oppdragsgivers behov for anskaffelsen som blir brukt videre i anskaffelsesprosessen. Ved denne fasen er det blant annet viktig å gjøre en tilpasning av anskaffelsen til det markedet man ønsker å nå ut til. Overordnede mål for alle anskaffelser bør være en effektiv ressursbruk og økt verdiskapning for samfunnet og de bør tas hensyn til gjennom hele anskaffelsesprosessen fra ide til avslutning.

3.2 Gjennomføringsmodell - Entreprise- og kontraktsformer

Valg av entreprise- og kontraktsform definerer ansvarsfordelingen i prosjektet. Den har betydning for organisering av anskaffelsen og det brukes ofte standardiserte løsninger. Nedenfor diskuteres fire hovedtyper for entrepriser samt OPS (Offentlig Privat Samarbeid). Bortsett fra totalentreprise og OPS har general-, hoved- og delentreprise felles liket ved at de alle er utførelsesentrepriser og ikke står for prosjekteringen av prosjektet. Til slutt er en kort gjennomgang av kontraktsformater og bruk av standarder.

Totalentreprise

I en totalentreprise inngår byggherre kontrakt med én entreprenør for både prosjektering og utførelse av oppdraget. Totalentreprisen gjennomføres ved at totalentreprenør leverer inn tilbud med løsningsforslag for oppdraget. Ved bruk av denne modellen vil resultatet bedømmes både ut fra pris og løsningsforslag (Arkitektbedriftene, 2016).

Byggherrens fordel med totalentreprise er at han har god oversikt over kostnadene ettersom risikoen ved prosjektet er overført til entreprenøren. Entreprenøren kompenseres for risikoen ved et tillegg i prisen.

Ulemper for byggherren ved totalentreprise er at de har liten mulighet for å endre prosjektet etter kontraktinngåelse og krever et spesielt godt anbudsgrunnlag. Man utelukker i de fleste tilfeller mindre entreprenører som ikke har mulighet til å påta seg ansvaret og risikoen (Undervisningsbygg, 2007).

Generalentreprise

I generalentreprise har byggherren en separat kontrakt med rådgivere som har ansvar for prosjekteringen og en med generalentreprenør som har ansvaret for utførelsen av alle fagene. Byggherren har få kontraktsparter å forholde seg til, noe som fører til mindre ressurser knyttet til administrasjon fra byggherres side. Dette går på bekostning av at byggherren får liten mulighet til å gjøre endringer etter at arbeidet har startet, og dermed er prosjekteringsarbeidet i forkant svært viktig for byggherren (Undervisningsbygg, 2007).

Hovedentreprise

I hovedentreprise inngår byggherren en separat kontrakt med rådgivere som står for prosjekteringsansvaret og en med hovedentreprenør som er ansvarlig for mesteparten av utførelsen. Det som skiller hovedentreprise fra generalentreprise er at i hovedentreprise kontraherer byggherren noen av fagene ut til en sideentreprenør.

I hovedentreprise har byggherren få parter å forholde seg til og tar lite økonomisk risiko. En ulempe kan være at byggherren har begrenset påvirkningskraft i valg av hovedentreprenørens underleverandører (Undervisningsbygg, 2007).

Delt entreprise

Ved anvendelse av delt entreprise kontraherer byggherren selv rådgivere og entreprenører for alle fag. Da har byggherren mulighet til å skape konkurranse om alle fagene og dermed større mulighet til å oppnå best mulig pris. I tillegg har byggherren mulighet for å drive prosjekteringen parallelt med byggingen.

Byggherren får mange parter å forholde seg til og det krever stor kapasitet til koordinering og administrering av anskaffelsen. Det kan også være vanskelig å løse skyldsproblemer og ansvarsfordeling dersom problemer oppstår (Undervisningsbygg, 2007).

OPS – Offentlig Privat Samarbeid

OPS er et samarbeid mellom offentlige og private aktører hvor det private OPS-selskapet har ansvaret for prosjektering, utførelse, finansiering, drift og vedlikehold i en gitt periode. Med andre ord har leverandøren ansvaret for hele livssyklusen til prosjektet, mens den offentlige aktøren betaler fast leie i kontraktperioden på typisk 30 år. Byggherren oppnår i denne gjennomføringsmodellen at leverandøren optimaliseres livssyklus kostnadene til prosjektet og oppnår større sikkerhet for totalprisen. Man får derimot et komplisert avtaleforhold og liten kontroll på endringer i et langt tidsperspektiv (Undervisningsbygg, 2007).

3.2.1 Kontraksformater og bruk av standarder

For i større grad å oppnå forutsigbarhet mellom kontraktspartene og i kontraheringen kan det bli brukt forskjellige standardiserte kontraktsløsninger. Norsk Standard (NS) har utviklet en rekke standardkontrakter tilpasset for norsk bruk. Disse skal forsøke å hindre misforståelser og tvister mellom parter og unngå repetisjon av feil og misforståelser i anskaffelser. På den annen side kan slik standardisering lamme nytenkning og hindre innovasjon ved anskaffelser (Høy og Storhaug, 2010, s. 23). Der det finnes fremforhandlede og balanserte kontraksstandarder skal disse som hovedregel brukes ved kontraktinngåelse, jf. anskaffelsesforskriften § 3-11. Under følger en liste over utvalgte kontraktstandarder for bygg, anlegg og eiendom (Standard Norge, 2016):

- NS 8405 Norsk bygge- og anleggskontrakt
- NS 8406 Forenklet norsk bygge- og anleggskontrakt
- NS 8407 Alminnelige kontraksbestemmelser for totalentrepriser
- NS 8402 Alminnelige kontraksbestemmelser for rådgivningsoppdrag honorert etter medgått tid
- NS 8401 Alminnelige kontraksbestemmelser for prosjekteringsoppdrag
- NS 3420 Beskrivelsessystem for bygg og anlegg

3.3 Anskaffelsesprosedyrer

Anskaffelser kan foregå i forskjellige typer konkurranser. I det følgende vil det gis en kort oversikt over de ulike anskaffelsesprosedyrene oppdragsgiver kan velge mellom. Det presiseres at dynamisk innkjøpsordning og rammeavtale med minikonkurranse ikke er egne anskaffelsesprosedyrer. Disse kan gjennomføres som deler av anskaffelsesprosedyrene og er beskrevet til slutt.

Direkte anskaffelse

Direkte anskaffelser er som hovedregel ulovlig og strider mot regelverket samt alle grunnleggende prinsipper til offentlige anskaffelser. Ved direkte anskaffelse henvender oppdragsgiver seg direkte til én leverandør uten å kunngjøre anskaffelsen. Direkte anskaffelser er en effektiv og ressursparende måte å gjøre anskaffer på for oppdragsgiver, men kan kun brukes for anskaffelser nevnt i anskaffelsesforskriften § 1-3. Dette gjelder blant annet spesielle hastesaker og anskaffelser under 100 000 kr eks. mva. men det innebærer likevel at anskaffelsen skal foregå etter de grunnleggende prinsippene om god forretningsskikk, likebehandling, forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet som er nevnt over.

Åpen anbudskonkurranse

En åpen anbudskonkurranse er en anskaffelsesprosedyre som er åpen for alle leverandører som er interesserte i å gi tilbud. Denne anbudskonkurransen foregår i ett trinn ved at tilbud og dokumentasjon på kvalifikasjonskravene leveres inn samtidig. Denne formen for konkurranse tillater ikke forhandling (Anskaffelsesforskriften, 2006, § 4-2).

Begrenset anbudskonkurranse

Begrenset anbudskonkurranse foregår i to trinn. Først i en prekvalifiseringsrunde og deretter en tilbudsrunde hvor kun de prekvalifiserte tilbyderne kan gi tilbud. Alle leverandører som ønsker kan delta i kvalifiseringsrunden og levere inn dokumentasjon på kvalifikasjonskravene. Anskaffelsesprosedyren er egnet hvor oppdragsgiver ser det som stor sannsynlighet at det kommer inn mange tilbud eller at det er knyttet store kostnader til utarbeidelsen av tilbudet. Da kan prosedyren spare ressurser hos oppdragsgiver ved at han

ikke trenger å vurdere et så stort antall tilbud og ved at leverandører som ikke er kvalifiserte slipper å bruke tid på utarbeidelse av tilbud (DIFI, 2016). Antall leverandører som velges ut til å gi tilbud må være tilstrekkelig til å sikre kravet om konkurranse. Begrenset anbudskonkurranse tillater heller ikke forhandling (Anskaffelsesveileder, 2013, s. 203).

Konkurransепреget dialog

Konkurransепреget dialog er en anskaffelsesprosedyre for særlig komplekse anskaffelser hvor oppdragsgiver har behov for å ha en dialog med leverandørene på et tidlig stadium i anskaffelsen. Dermed kan oppdragsgiver tilegne seg kunnskap om hvilke løsninger som kan tilbys før leverandørene gir inn konkurrerende tilbud. Dialogen kan skje i flere runder (DIFI, 2015) Det er vilkår om at kontrakten må være særlig kompleks og denne anskaffelsesprosedyren er ikke tillatt i konkurranser i forsyningssektoren, jf. Forsyningsforskriften § 4-2.

Konkurranse med forhandling

I konkurranse med forhandling gis oppdragsgiver tilgang til å forhandle med en eller flere leverandører om alle sidene ved tilbudet. Konkurranse med forhandling kan foretas i ett eller to trinn etter oppdragsgivers valg. Antall leverandører som skal få være med i forhandlingene skal være tilstrekkelig til å sikre konkurranse. Ved bruk av denne anskaffelsesprosedyren i to trinn vil man oppnå samme fordeler som i begrenset anbudskonkurranse, jf. over om begrenset anbudskonkurranse.

Anskaffelser etter forsyningsforskriften har større adgang til å gjennomføre konkurranse med forhandling ved at det stilles færre krav, jf. anskaffelsesforskriften § 11-8 og forsyningsforskriften § 10-2.

3.3.1 Rammeavtale

En rammeavtale er en avtale som er inngått mellom oppdragsgiver og en eller flere leverandører over en bestemt periode med formål å sette fast vilkårene for kontraktene som skal tildeles i en gitt periode, jf. anskaffelsesforskriften § 4-1 g.

Eksempler på bestemmelser som avtales på forhånd er avtaleperiode, omfang, betalingsbetingelser, bestillings- og leveringsvilkår, priser, og hvilke produkter som omfattes.

Oppdragsgiver kan dermed gjøre avrop på rammeavtalen etter kontraktsvilkårene. I tilfeller hvor ikke samtlige kontraktsvilkår i rammeavtalen framkommer, må konkurransen gjennomføres i en minikonkurranse mellom oppdragsgiver og partene i rammeavtalen. Minikonkurransen blir utlyst som en vanlig anbudskonkurranse hvor kun leverandørene i rammeavtalen får mulighet til å levere tilbud.

Ved rammeavtaler skal fordelingsnøkkelen komme fram i rammeavtalen, jf. grunnleggende krav om forutberegnelighet og etterprøvnbarhet. Fordelingsnøkkelen skal utformes slik at det framgår klart hvordan fordelingen av oppdrag til leverandørene skal skje i henhold til rammeavtalen. Fordelingsnøkkelen skal gjenspeile resultatet av konkurransen med hensyn på rangeringsrekkefølgen av tilbudene til leverandørene. Dersom for eksempel det dårligste tilbudet får tildelt en større andel av oppdragene i en rammeavtale vil dette stride med kravene om likbehandling og konkurranse. Noen eksempler på fordelingsnøkler oppdragsgiver kan bruke er følgende:

- Rangering av leverandørene med hensyn på at det beste tilbudet blir forespurt først
- Prosentvis fordeling av oppdrag slik at den med best tilbud får flest av oppdragene
- En geografisk fordeling

Oppdragsgiver står fritt til å bruke skjønn på hvordan fordelingsnøkkelen skal se ut så lenge han gjør det i henhold til de grunnleggende kravene til anskaffelser. Oppdragsgiver kan ved behov bestille leveranse i henhold til rammeavtalen og er ikke forpliktet til å foreta noen bestillinger i rammeavtalens periode. Perioden bestemmes av oppdragsgiver, men skal som hovedregel ikke ha en varighet på lengre enn fire år (Dragsten, 2013, s. 129).

3.3.2 Dynamisk innkjøpsordning

For ordinære anskaffelser som er karakteristiske og foreligger på markedet kan oppdragsgiver inngå dynamisk innkjøpsordning med flere leverandører. En slik ordning er en fullstendig elektronisk prosess, og har som hovedregel en begrenset varighet på inntil fire år. Ordningen er åpen for alle leverandører som ønsker å delta og som oppfyller kvalifikasjonskravene til anskaffelsen. Først kunngjør oppdragsgiver ordningen, og deretter kommer leverandørene med et veiledende tilbud som er i overensstemmelse med konkurransegrunnlaget (Hauge, 2014, s. 56). Hver nye kontrakt skal kunngjøres slik at alle interesserte leverandører som ikke er med i ordningen skal få mulighet til å melde seg på (DIFI, 2016).

Ved bruk av dynamisk innkjøpsordning vil oppdragsgiver få kortere frister ved tildeling av kontrakt og får nye pristilbud hver gang ny anskaffelse i den dynamiske innkjøpsordningen fortas. Dermed vil oppdragsgiver kunne oppnå større presisjonsgrad på budsjetter. Det presiseres igjen at dynamisk innkjøpsordning og rammeavtale med minikonkurranse ikke er egne anskaffelsesprosedyrer. Disse kan gjennomføres som deler av anskaffelsesprosedyrene og er beskrevet til slutt.

4 Tildelingskriterier og evalueringsmodeller

I offentlige anskaffelser skiller man mellom utvelgelseskriterier og kvalifikasjonskrav som er rettet mot leverandøren og kravspesifikasjon og tildelingskriterier som er knyttet til selve kontraktsgjenstanden. I det følgende vil disse bli beskrevet for å gi en forståelse av forskjellene mellom dem. Deretter gis teori om utforming og evaluering av tildelingskriterier.

4.1 Kravspesifikasjon

Av konkurransegrunnlaget skal det følge en kravspesifikasjon som er en beskrivelse til leverandørene av hvilke behov som skal tilfredsstilles og hvilke mål som skal oppnås i leveransen (DIFI, 2016). Gjennom kravspesifikasjonen skal leverandørene få en forståelse for hva oppdragsgiver har behov for og hvilke resultater som ønskes oppnådd. Leverandøren vil med bakgrunn i sin forståelse av dette foreslå sin løsning.

Kravspesifikasjonen skal gi leverandørene like muligheter og skal ikke unødvendig hindre konkurranse, jf. anskaffelsesforskriften § 8-3 andre ledd. En god og detaljert kravspesifikasjon kan føre til færre tildelingskriterier, men vil da kunne ekskludere leverandører til å gi tilbud som vil føre til mindre konkurranse. Kvalifikasjonskravene må skilles fra tildelingskriteriene og det er ikke tillatt å bruke samme kriterier både ved kvalifisering av tilbyderne og tildeling av kontrakt (Tafjord og Stensland, 2008, s.214).

4.2 Utvelgelseskriterier

Utvelgelseskriterier blir brukt i konkurranser med prekvalifisering. Dette er kriteriene for å bli prekvalifisert i blant annet begrenset anbudskonkurranse og konkurranse med forhandling. Disse kriteriene fører til en utvelgelse av hvilke leverandører som skal inviteres til å levere tilbud. Det blir ofte satt en nedre og en øvre grense for antall prekvalifiserte leverandører som skal få gi tilbud. Den nedre grensen er for å sikre konkurranse, mens den øvre grensen er for å sikre utleverandører som ikke er kvalifiserte og dermed skal få slippe å bruke ressurser på å regne på anbudet (DIFI, 2016).

4.3 Kvalifikasjonskrav

Etter anskaffelsesforskriften § 8-4 og § 17-4 kan oppdragsgiver stille minimumskrav til leverandørene. Kvalifikasjonskravene er rettet mot leverandørens evne til å gjennomføre kontrakten og må derfor stå i forhold til det som skal ytes i forbindelse med kontrakten. Kvalifikasjonskravene er krav til leverandørens økonomiske/finansielle evner, tekniske kvalifikasjoner og kapasitet. Kravene skal sikre at leverandørene er egnet til å kunne oppfylle kontraktsforpliktelsene og skal stå i forhold til den ytelsen som skal leveres.

Kvalifikasjonskravene skal skilles fra de kriteriene som kontrakten tildeles på (Tafjord og Stensland, 2008, s.214).

Det kan ved tekniske kvalifikasjoner baseres på leverandørens erfaring, pålitelighet, effektivitet og faglige kompetanse. Kvalifikasjonskrav er knyttet til leverandøren og skal sikre at leverandørene er kvalifiserte til å utføre leveransen i henhold til kontrakten.

Kvalifikasjonskravene skal stå i forhold til kontraktsgjenstanden som skal leveres og skal ikke diskriminere leverandørene, hverken på grunnlag av lokal eller nasjonal tilhørighet, jf. anskaffelsesforskriften § 8-4.

4.4 Tildelingskriterier

Det er i prinsippet to måter å tildele kontrakt på; enten ved at tildeling skjer utelukkende til det tilbudet med lavest pris, eller til det økonomisk mest fordelaktig tilbudet. Denne oppgaven vil kun fokusere på tildeling som skjer etter det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Ved tildeling av kontrakt til det økonomisk mest fordelaktige tilbudet velger oppdragsgiver flere tildelingskriterier enn bare pris. Oppdragsgiver foretar en evaluering av tilbudene og tildeler kontrakt til det beste tilbudet basert på økonomiske kriterier satt i konkurransegrunnlaget (Tafjord og Stensland, 2008, s.214).

Tildelingskriterier er konkurranselementer som avgjør hvem av de kvalifiserte tilbyderne som har det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. I utgangspunktet kan oppdragsgiver utforme tildelingskriterier i uendelig mange varianter så lenge de er egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Det vil være opp til oppdragsgivers faglige skjønn å bestemme og anvende tildelingskriterier og her vil de grunnleggende kravene til god forretningsskikk, likebehandling, forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet ha en viktig rolle. Tildelingskriteriene skal etter anskaffelsesforskriften § 13-2 og § 22-2 være

tilknyttet kontraktsgjenstanden, noe som innebærer at tildelingskriteriene utelukkende må tilknyttes forhold som har betydning for identifisering av det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Dette betyr at samtlige tildelingskriterier som benyttes i anskaffelsen må ha en kvalitativ eller økonomisk betydning for anskaffelsen. Unntaksvis kan det åpnes for at det legges vekt på sekundære formål som for eksempel å tjene en samfunnsinteresse og miljøkonsekvenser (UKE, 2008).

Det er krav til at alle tildelingskriteriene som blir brukt skal oppgis enten i konkurransegrunnlaget eller kunngjøringen, og det er ikke tillatt å endre på tildelingskriteriene underveis i anskaffelsen. Dersom oppdragsgiver gjør dette vil det stride med kravet om forutberegnelighet og konkurransen må avlyses og eventuelt lyses ut på nytt. Det vil i mange tilfeller kunne føre til erstatningsansvar ovenfor leverandørene (Dragsten, 2013, s. 584).

For anskaffelser under EØS-terskelverdi skal prioriteringen mellom tildelingskriteriene angis, jf. anskaffelsesforskriften § 13-2, mens for anskaffelser over EØS-terskelverdi må oppdragsgiver etter anskaffelsesforskriften § 22-2 også tilkjenne den prosentvise vekten mellom tildelingskriteriene. Med noen unntak kan kun prioriteringen mellom dem angis. I konkurranser hvor oppdragsgiver på forhånd har bestemt prioritering og vektning av tildelingskriteriene skal dette også oppgis i konkurransegrunnlaget eller kunngjøringen.

Tildelingskriteriene må spesifiseres på en objektiv måte som ikke gir noen leverandører en urettferdig fordel, hverken teknisk eller økonomisk slik at leverandørene gjennom en objektiv evaluering etter tildelingskriteriene blir behandlet likt (Tafjord og Stensland, 2008, s.214). Utforming av tildelingskriteriene må være dokumenterbar for at oppdragsgiver i ettertid kan dokumentere grad av måloppnåelse ved anskaffelsen og slik at det er mulig å etterprøve konkurransen ved en eventuell innklaging til KOFA. De bør være av en slik art at leverandørene forstår hva som blir vektlagt og hvordan de skal dokumentere det.

Utformingen av tildelingskriteriene er ikke overlatt til oppdragsgivers frie skjønn. De skal utformes slik at de konkret og tydelig angir hvilke egenskaper som skal evalueres. De må utformes slik at alle deltakerne i anbudskonkurransen oppfatter dem likt og unngår misforståelser, jf. sak C-19/00 i EF-domstolen.

4.4.1 Typer tildelingskriterier

En skiller i hovedsak mellom pris og ikke-priskriterier. Priskriterier er tildelingskriterier som kan evalueres uten bruk av skjønnsmessige vurderinger. Ikke-priskriterier er tildelingskriterier som evalueres skjønnsmessig. Dette gjelder blant annet kvalitative tildelingskriterier.

Nedenfor gis en liste over eksempler på tildelingskriterier (listen er ikke uttømmende og oppdragsgiver kan også velge andre tildelingskriterier):

- Pris
- Kvalitet
- Kapasitet
- Kompetanse og erfaring
- Referanser
- Teknisk bistand
- Tid for levering og ferdigstillelse
- Oppdragsgivers kostnader ved anskaffelsen
- Gjennomføringsevne
- Miljøegenskaper
- Servicebetingelser
- Leveringssikkerhet
- Plan for gjennomføring
- Oppdragsforståelse og organisering av arbeid

Det anbefales at oppmerksomheten rettes mot de behov anskaffelsen er ment å dekke. Oslo kommunes veileder i utforming og evaluering av tildelingskriterier anbefaler at det blir anvendt så få tildelingskriterier som mulig. Dette er for å gjøre evalueringen av tildelingskriteriene og tilbudene så enkel som mulig. Det kan også medføre at oppmerksomheten rettes mot forhold av mindre betydning og dermed fører til dårligere kvalitet på anskaffelsen.

4.4.1 Vekting og rangering av tildelingskriterier

For å evaluere tilbudene opp mot hverandre må tildelingskriteriene for anskaffelsen vektet og rangeres. Den mest brukte metoden for vekting er å angi vektingen i prosent, men

oppdragsgiver står fritt ved fastsettelse av vektingen av det enkelte tildelingskriterium så lenge vektingen er egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet.

Grunnleggende regler om forutberegnelighet kan tilsi at prioritering og vekting av tildelingskriteriene bør angis på forhånd i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget (Anskaffelsesveilederen, 2013, s. 217). Dersom konkurransene ikke blir tilstrekkelig forutberegnelige for leverandørene kan det føre til mindre deltakelse og dermed mindre konkurranse og reduksjon i samfunnsmessige verdier, noe som strider med regelverkets grunnleggende prinsipper (Tafjord og Stensland, 2008, s.214).

Etter blant annet klagenemdas sak 2006/90 (Norengros) premiss 34 skal oppdragsgiver rangere tilbudene slik at relative forskjeller mellom tilbudene premieres. Rangeringen av tilbudene skal vise en faktisk forskjell i verdi for oppdragsgiver mellom tilbudene, jf. klagenemdas sak 2004/275 (Luftfartstjenester) premiss 51.

Dersom et forhold skal vektlegges ved tilbudsevalueringen må konkurransegrunnlaget være lagt opp slik at deltakerne konkurrerer om grad av oppfyllelse av hvert kriterium. I klagenemdas sak 2009/76 (Vegamot) premiss 45 hadde oppdragsgiver vektlagt bemanningsopplegg ved tilbudsevalueringen. I dette tilfellet var bemanningsopplegg satt som et minimumskrav og er derfor i strid med forutberegnelighetsprinsippet i anskaffelsesloven § 5. I anskaffelser etter anskaffelsesforskriften del II skal oppdragsgiver i de tilfeller han har forhåndsbestemt prioritering og vektingen mellom tildelingskriteriene angi dette i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget, jf. anskaffelsesforskriften del II § 13-2 (2) fjerde setning. Det er likevel ingen krav til å foreta en etterfølgende rangering eller vekting av tildelingskriteriene og oppdragsgiver kan ta en helhetsvurdering av tilbudene mot de tildelingskriteriene som er satt.

Er anskaffelsen gjort etter anskaffelsesforskriften del III, altså over EØS terskelverdi er hovedregelen derimot at tildelingskriteriene skal vektles og rangeres. Oppdragsgiver må angi den relative vektingen mellom hvert av tildelingskriteriene i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget, jf. anskaffelsesforskriften del III § 22-2 (2) fjerde setning. Dette har med kravene til forutberegnelighet og etterprøvbarehet å gjøre og innebærer at deltakerne skal kjenne til hvilke deler ved anskaffelsen som er viktigst for oppdragsgiver og dermed deltakeren vil legge størst vekt på ved utarbeidelsen av tilbudet. For leverandørene er det

viktig å kjenne til prioriteringene for å utarbeide et konkurransedyktig tilbud på anskaffelsen. Dette skaper større grad av etterprøvbarehet og gjennomsikkerhet som stadig blir viktigere på større kontrakter. Det er samtidig viktig for oppdragsgiver å ha en viss fleksibilitet når det gjelder gjennomgang av tilbudene fra oppdragsgivers side. I femte punktum i anskaffelsesforskriften del III § 22-2 (2) gis oppdragsgiver noe mer fleksibilitet ved at vektingen ikke må være angitt eksakt, men «angis innenfor et område med et passende maksimalt utslag» (Dragsten, 2013, s. 402). Ordlyden «passende maksimalt utslag» begrenser imidlertid oppdragsgiver i hvor store utslagene kan være på de forskjellige kriteriene. Det vil også være i strid med grunnleggende krav til anskaffelser gitt i anskaffelsesloven § 5 å velge en vekting som gir for store utslag da disse vil få en konsekvens for at leverandørene ikke på forhånd kan vite hva oppdragsgiver vil legge vekt på (Dragsten, 2013, s. 405).

Dersom oppdragsgiver ikke vektet eller prioriterer tildelingskriteriene på forhånd, betyr det ikke at de kommer til å få like stor vekt. Tildelingskriterienes vektlegging kan vurderes i etterkant, men må være i henhold til de grunnleggende prinsippene. I slike tilfeller skal et kriterium ikke få en uforholdsmessig eller uventet vekt. Den vektingen som foretas kan ikke favorisere en leverandør framfor andre, jf. prinsipp om likebehandling. Oppdragsgiver kan heller ikke foreta en vekting som framstår som uventet, vilkårlig eller uforsvarlig, jf. prinsipp om forutberegnelighet. Vektingen skal stå i forhold til den økonomiske betydningen av det enkelte tildelingskriteriet, jf. identifikasjon av det økonomisk mest fordelaktige tilbudet (Dragsten, 2013, s. 599).

4.5 Evalueringsmodeller

Ved tildeling av kontrakt etter det økonomisk mest fordelaktige tilbudet vil det være aktuelt å bruke evalueringsmodeller for å identifisere det beste tilbudet og dermed kåre vinneren av anbudskonkurransen. Evalueringsmodellen må være egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet gjennom de valgte tildelingskriteriene og den angitte vektingen mellom dem (Dragsten, 2013, s. 602).

Evalueringen av tilbudene skal være i tråd med anskaffelsesloven § 5 om grunnleggende krav til anskaffelsen. Det innebærer at tilbudsevalueringen skal være forutberegnelig for leverandørene, være gjort i tråd med god forretningsskikk og ikke diskriminere mellom leverandørene hverken på grunnlag av nasjonal eller lokal tilhørighet. Det skal også være åpenhet rundt tilbudsevalueringen, den skal være dokumentert og forutsigbar jf.

gjennomsiktighet, etterprøvnbarhet og prinsipp om leverandørenes berettiget forventning (Dragsten, 2013, s. 583). Dette innebærer at oppdragsgiver skal foreta en forsvarlig og saklig vurdering av hva som er det beste tilbudet basert på de oppgitte tildelingskriteriene. Kravet til forsvarlig evaluering innebærer også at oppdragsgiver i ettertid må kunne redegjøre for den evalueringen som er blitt gjort, jf. etterprøvnbarhetsprinsippet (Dragsten, 2013, s. 594).

Det er flere måter å evaluere tilbudene på. Det hører inn under oppdragsgivers faglige innkjøpsskjønn å bestemme hvordan tilbudsevalueringen skal gjennomføres. Regler utover de grunnleggende kravene til offentlige anskaffelser om hvordan oppdragsgiver foretar tilbudsevalueringen kan ikke leses direkte ut fra lovteksten og må innfortolkes med grunnlag i rettspraksis. I det følgende vil det gis en oversikt over noen krav til evaluering som har blitt prøvd for Klagenemda for Offentlige Anskaffelser (KOFA).

Tilbudsevalueringen skal være forutberegnelig for alle leverandørene i konkurransen. Er den ikke det vil dette føre til at leverandører mister tillitten til offentlige aktører og fravær fra konkurransene som fører til mindre konkurranse på markedet som er i strid med regelverket. Oppdragsgiver må evaluere tilbudene i samsvar med de opplysningene som er blitt oppgitt i kunngjøringen, konkurransegrunnlaget, og opplysninger som ellers er gitt i anskaffelsesprosessen. jf. Klagenemdas sak 2009/92 (Skansen Consult) premiss 28. Dette innebærer at dersom oppdragsgiver har opplyst om valg av evalueringsmodell i konkurransegrunnlaget, kan han ikke senere endre på dette. Regelverket angir derimot ingen spesifikke krav om at valgt evalueringsmodell skal oppgis i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget. Det vil være opp til oppdragsgivers faglige skjønn å bestemme dette så lenge han holder seg til de grunnleggende kravene gitt i anskaffelsesloven § 5.

Det kan argumenteres for og imot om evalueringsmodell skal oppgis i konkurransegrunnlaget eller ikke. Ved å opplyse om den i konkurransegrunnlaget vil det bli større åpenhet rundt konkurransen og oppdragsgiver signaliserer ovenfor deltakerne at det vil bli en nøytral og objektiv evaluering av tilbudene. Det vil også øke forutberegneligheten for tilbyderne og det vil gi dem mulighet for å velge riktig kombinasjon av pris og kvalitet ved tilbudet. På den andre siden risikerer man strategisk prising og at leverandørene finner og utnytter svakheter ved evalueringsmodellen ved utarbeidelsen av tilbudet (Lunander og Andersson, 2004, s. 40).

I følge anskaffelsesloven § 5 og anskaffelsesforskriften del II § 3-2 og del III § 22-2 må oppdragsgiver bruke alle tildelingskriteriene som har blitt angitt i konkurransegrunnlaget ved evalueringen. Oppdragsgiver kan heller ikke ta hensyn til andre forhold ved tilbudsevalueringen enn de som er oppgitt i konkurransegrunnlaget, jf. Rt. 1998 s. 1398 (Torghatten).

I anskaffelsesloven § 5 er det som tidligere nevnt gitt krav om forutberegnelighet. Det følger videre av anskaffelsesforskriften del I § 3-1 (4) at leverandørene skal ha mulighet til å bli kjent med de forholdene som vektlegges ved tildeling av kontrakt. Oppdragsgiver må alltid oppgi tildelingskriteriene på forhånd og skal ikke gjennomføre evalueringen på en uventet måte. Forhold som evalueres ved et tildelingskriterium må være relevante og høre naturlig inn under kriteriet slik som det er formulert i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget (Dragsten, 2013, s. 584).

I hvilken grad en leverandør oppfyller kvalifikasjonskravene kan ikke evalueres, jf. klagenemdas sak 2004/123 (Polarplan) premiss 50. Oppdragsgiver skal altså evaluere tildelingskriteriene og ikke kvalifikasjonskrav (Dragsten, 2013, s. 593). Oppdragsgiver kan heller ikke gjøre forskjell på leverandørene i evalueringen på grunn av nasjonal eller lokal tilhørighet, jf. regel om forbud mot diskriminering i anskaffelsesloven § 5.

Det er ikke et krav om at oppdragsgiver skal bruke samme modell for evaluering av tilbudene som han har brukt i konkurranser tidligere, jf. EU-domstolens sak C-226/09 (Kommissjonen/Irland) premiss 47.

Det er i utgangspunktet fire hovedgrupper av modeller for evaluering av tilbud.

- Priskonkurranse
- Kvalitetskonkurranse
- Poengvektingskonkurranser
 - Poengsetting av pris
 - Prissetting av kvalitet

Sett i lys av denne oppgavens avgrensning er kun poengvektingskonkurranser presentert.

4.5.1 Poengvektingskonkurranse

Poengvektingskonkurranse kan gjøres på to forskjellige måter. Enten ved poengsetting av pris, eller prissetting av kvalitet. Disse to metodene blir presentert under.

Oslo kommunes veileder i utforming og evaluering av tildelingskriterier anbefaler at det brukes én skala fra 0-10 poeng. Bruk av én skala uavhengig av kriteriets vekt begrunnes i at oppdragsgiver enklere kan verdsette forskjellen i tilbudene på en enhetlig måte. Videre menes det at denne skalaen er finmasket nok til å fange opp relevante forskjeller mellom tilbudene. En for grov skala vil stride mot proporsjonalitetsprinsippet ved at relativt forskjellige tilbud vil kunne få samme poengscore.

Poengsettingen mellom tilbudene må representere relevante forskjeller for oppdragsgiver, jf. klagenemda sak 2006/90. Altså gir oppdragsgiver maksimalt oppnåelig poeng (10) til det beste tilbudet og vurderer de relevante forskjellene til de øvrige tilbudene og setter en poengscore i forhold til dette for hvert enkelt kriterium. For ikke-priskriterier vil dette være en ren skjønnsmessig vurdering, mens for priskriterier benyttes matematiske formler (UKE, 2008). Klagenemda har uttalt i sak 2003/201 at oppdragsgiver har et visst skjønn i karaktersetting av prisene, men at poengskalaen som anvendes må være egnet til å premiere forskjeller av betydning i tilbydernes priser. Angående betydning av forskjeller i tilbud for å gi poengdifferanse har KOFA i sak 2008/46 premiss 44 uttalt at hvor store forskjeller i tilbudene som skal kunne gi en poengdifferanse med ett poeng vil variere med hensyn på anskaffelsens art, og hva som er vanlig i den bestemte bransjen. I konkurranser hvor tilbudene er ganske like, må det kunne aksepteres at det kreves mindre forskjeller for å gi ett poeng i differanse enn i konkurranser der forskjeller mellom tilbudene er større.

Poengscoren 0 bør sjelden brukes. Oslo kommunes veileder mener poengscoren 0 muligens bør brukes dersom tilbyderer ikke har besvart et tildelingskriterium. Ved evalueringen skal et av tilbudene etter veilederen få maksimal score, altså 10 poeng. Dette selv om det ikke representerer den ideelle kvalitet eller pris. Dersom to eller flere tilbud er likeverdige vil alle disse kunne få full score. Ved poengsetting på denne måten vil oppdragsgiver sikre at den vekten som er angitt hvert tildelingskriterium ikke forskyves. Hvis tilbudet med den beste kvaliteten får poengscore 5 og det tilbudet med den beste prisen får full score vil det si at betydningen av kvalitet i forhold til pris blir halvert (UKE, 2008).

Alle deltakerne har krav på verbal begrunnelse, jf. etterprøvningsprinsippet. Oppdragsgiver må beskrive de fakta og vurderinger som er lagt til grunn ved poengsettingen for hvert tildelingskriterium (UKE, 2008).

4.5.2 Modeller som poengsetter pris

I modeller som poengsetter pris omregnes alle tildelingskriteriene til poeng for å kunne gjøre en sammenligning av de innkomne tilbudene. Poengsetting av pris kan gjennomføres på flere forskjellige måter. Tilbudene sammenlignes ved en rangering i antall poeng. Oslo kommunes veileder trekker fram tre metoder for evaluering av tilbud etter poengsetting av pris (Det er også andre måter det kan gjøres på):

- Lineær metode
- Forholdsmessig metode
- Hybridmodellen

Lineær metode

Lineær metode bruker den laveste prisen som utgangspunkt ved beregning av poengscoren til tilbudene. Dette innebærer at poengscoren til et tilbud gjenspeiles i forskjellen i pris fra det laveste tilbudet. Under følger Oslo kommunes matematiske formel for beregning av poengscore.

$$\text{Poengscore} = 10 - 10 \times (\text{Pe} - \text{Pb}) / \text{Pb}$$

der Pe er den prisen som evalueres og Pb er beste (laveste) pris

Figur 1 Matematisk formel for lineær metode (UKE, 2008).

En utfordring som kan forekomme ved anvendelse av denne modellen er dersom et tilbud er mer enn 100 % dyrere enn det beste tilbudet. I slike tilfeller vil det dyre tilbudet oppnå minuspoeng, noe som i følge UKE (2008) vil være uegnet og ulovlig, jf. KOFA sak 2007/131. Det er heller ikke tillatt å gi alle tilbud som er mer enn 100 % over det billigste 0 poeng (DIFI, 2016).

Forholdsmessig metode

Ved forholdsmessig metode vil differansen i poeng bli mindre jo høyere prisforskjellene er. Det innebærer at modellen skiller bedre mellom tilbudene jo nærmere de ligger lavest pris og

skiller dårligere mellom tilbudene som ligger lengre over billigste pris. Dette har i noen klagesaker hos KOFA resultert i at dette avviket kan bli så stort at poengscoren ikke kan sies å reflektere de relevante forskjellene i tilbudene. I denne modellen vil ingen tilbud kunne få 0 poeng eller minuspoeng (DIFI, 2016).

Poengscore = $10 \times P_b / P_e$ der P_e er den prisen som evalueres og P_b er beste (laveste) pris

Figur 2 Matematisk formel for forholdsmessig metode (UKE, 2008).

Både lineær metode og forholdsmessig metode åpner for strategisk prissamarbeid ved at de er avhengige av en endogen referansepris, altså prisen av det beste tilbudet. Dette innebærer at disse to modellene bruker en intern variabel som beste pris og fører til at veldig høye eller lave tilbud vil kunne få en påvirkning på rangeringen av de resterende tilbudene i konkurransen. I slike tilfeller vil det kunne føre til at poengforskjellene mellom tilbudene blir mindre enn hva de ville blitt derom tilbudene hadde vært mer like, noe som betyr at den relative vekten av pris blir mindre og leverandører som leverer tilbud med høy score på kvalitet vil få en fordel ovenfor de som leverer med lavere kvalitet (Bergman og Lundgren, 2009, s. 53).

Hybridmodellen

Hybridmodellen er lineær inntil et gitt knekkpunkt, hvor den går over til å bli forholdsmessig. Hybridmodellen tar høyde for problemstillingen ved strategisk prising og ulovlig prissamarbeid som nevnt over ved de to andre modellene. I tillegg bruker hybridmodellen skalaen i større grad enn ved ren forholdsmessig metode. Hybridmodellen er matematisk mer komplisert og er derfor ikke gitt her. Heller ikke i denne modellen vil noen kunne få 0 eller minuspoeng (UKE, 2008).

Modellen anbefales av UKE blant annet dersom dyreste tilbud er mer enn dobbelt så dyrt som det billigste. Videre mener de at lineær metode bedre gjenspeiler de relevante forskjellene i tilbudene. For å ha en generell modell som tar høyde for at priser kan avvike mer enn 100 % foreslår de hybridmodellen.

Hvis det dyreste tilbudet er nøyaktig dobbelt så dyrt som laveste, vil dette få 0 poeng. Hvis det dyreste tilbudet er mer enn dobbelt så dyrt som det billigste vil det bli brukt en hybridmodell

med et knekkpunkt som gjør at dyreste tilbud (uansett beløp) ikke kommer under 0 (minuspoeng). Kofa har uttalt at tilbud ikke kan få minuspoeng (Oslo kommune).

Angående betydning av forskjeller i tilbud for å gi poengdifferanse har KOFA i sak 2008/46 premiss 44 uttalt at hvor store forskjeller i tilbudene som skal kunne gi en poengdifferanse med ett poeng vil variere med hensyn på anskaffelsens art, og hva som er vanlig i den bestemte bransjen. I konkurranser hvor tilbudene er ganske like, må det kunne aksepteres at det kreves mindre forskjeller for å gi ett poeng i differanse enn i konkurranser der forskjeller mellom tilbudene er større.

4.5.3 Modeller som prissetter kvalitet

Modeller som prissetter kvalitet går ut på å gi ikke-pris kriteriene en monetær verdi og deretter justerer prisen etter poengene som blir gitt på ikke-priskriteriene. Tilbudet med lavest pris etter påslag av verdien av tildelingskriteriene vinner anbudskonkurransen. Det tilbudet som får maksimal poengscore på tildelingskriteriet får ingen pristillegg mens tilbudene med lavere poengscore vil få et høyere pristillegg. Et viktig poeng med prissetting av kvalitet er at det skapes et bevisst forhold til hva slags kvalitet oppdragsgiver er villig til å betale for og hvor mye han ønsker å betale for denne kvaliteten (DIFI, 2016).

Metoden prissetter kvalitet ved å gi leverandøren et prosentvis påslag på prisen etter hvor mye lavere kvaliteten er i forhold til det tilbudet med best kvalitet. Dette multipliseres så med faktoren, som justerer hvor mye man skal vektlegge kvalitet relativt til pris.

Justert pris = pris * (1+ påslag i prosent)

$$\text{Påslag i prosent} = \left[\frac{\text{maks poeng} - \text{poeng}}{\text{maks poeng}} \right] * \text{faktor}$$

Figur 3 Utrykk for «Justert pris» og «Påslag i prosent» (UKE, 2008).

Faktor = det kvalitative kriteriets vekt / priskriteriets vekt

Figur 4 Utrykk for «Faktor» (UKE, 2008).

Modeller som prissetter kvalitet legger tilbudets pris til grunn, og bruker ikke endogene variabler slik som det beste tilbudet. I modellene nevnt over vil en unaturlig lav pris kunne påvirke rangeringen av de øvrige tilbudene ettersom de øvrige tilbudene får poengscore etter størrelsen på det beste tilbudet. Dette kan ved strategisk prissamarbeid utnyttes for å vinne kontrakt, noe som er ulovlig. Ettersom modeller som prissetter kvalitet ikke utsettes for strategisk prissamarbeid vil dette føre til større grad av forutberegnelighet for både oppdragsgiver og leverandørene.

5 Metode

I det følgende kapitlet vil det redegjøres for metodevalg i den empiriske delen av oppgaven. Valg av forskningsmetode, intervjuobjektene og intervjuguide vil bli redegjort for her.

5.1 Forskningsmetode

Forskningsmetode er grovt sett delt inn i kvantitativ metode og kvalitativ metode. Ved anvendelse av kvalitativ forskningsmetode forutsettes det at man har en kvantifiserbar hypotese og studerer nøyaktig samme parametere hos intervjuobjektene. Resultatene ut fra kvantitativ forskning blir ofte systematisk, går i bredden og vil ofte kunne tallfestes. Det blir gjerne utført spørreundersøkelser og det blir utført statistiske analyser. Kvantitativ forskning skal forsøke å gi en måling av noe som skal bli tallfestet.

Kvalitativ forskning er generering av kunnskap der man undersøker meninger, synspunkter og erfaringer en har fått av å oppleve en bestemt hendelse, og hvordan de responderte til den. Ved kvalitativ forskning skjer dataregistreringen ofte gjennom intervjuer. Kvalitativ metode bruker færre objekter og utvalget trenger ikke være tilfeldig. Kvalitativ metode er altså godt egnet til å fange opp ikke forutsatte problemstillinger og informasjon (Kvale, 2009).

5.1.1 Metodevalg

Metodevalg for denne oppgaven er gjort med bakgrunn i denne oppgavens problemstilling. Sett denne oppgavens problemstilling i forhold til overnevnte forskningsmetoder, er det mest nærliggende å benytte seg av kvalitativ metode. Det er få forekomster som skal understøtte denne studien, og resultatene vil utelukkende basere seg på erfaringer og subjektive synspunkter på det bestemte temaet.

5.2 Intervjumetode

Oppgaven får praktisk integrasjon gjennom intervju med ulike representanter innenfor fagområdet. Det har blitt valgt å bruke semistrukturerte intervjuer som er lagt opp til samtale med intervjuobjektene. Etter personlig ønske ble ikke intervjuene tatt opp på bånd, slik at intervjuobjektene kunne føle seg friere under intervjuet. Det ble i stedet tatt notater underveis, og skrevet referat i etterkant.

5.2.1 Intervjuguide

I forkant av intervjuene ble det utarbeidet to intervjuguider. En var rettet mot de offentlige aktørene og en rettet mot bransjeforbundet. Intervjuguidene er relativt like, og ligger vedlagt denne oppgaven. Det ble valgt å dele intervjuguidene inn i tre deler. Den første delen ble kalt «Organisering og marked» og var en slags oppvarmingsdel for å få intervjudeltakerne til å snakke om noe kjent og enkelt. Deretter fulgte en del med spørsmål om utfordringer. Denne delen ble kalt «Utfordringer og styrker». Den siste delen av intervjuguiden var utfylt med spørsmål om hva intervjuobjektene mente kunne svare for utfordringene knyttet til temaet og ble kalt «Løsninger og framtiden». Inndelingen ble gjort på følgende måte for å lettere kunne organisere og strukturere intervjuresultatene i etterkant.

Intervjuobjektene fikk intervjuguiden tilsendt sammen med forespørsel om intervju slik at de fikk mulighet til enten takke nei til deltakelse eller til å forberede seg til intervjuet. Utførelsen av intervjuene tok utgangspunkt i intervjuguiden, men intervjuobjektene stod også fritt til å forklare, utdype og belyse problemstillingen ytterligere. For enklere å forstå intervjuene var det valgt å forsøke å få intervjuobjektene til å eksemplifisere sine svar.

5.2.2 Intervjuobjektene

Utgangspunktet for intervjuene var å få en representativ gruppe som kunne se problemstillingen fra forskjellige synspunkter. Ved anvendelse av kvalitativ forskningsmetode kan en konsentrere seg om færre intervjuobjekter og de er ikke nødt til å være tilfeldig valgt. Intervjuobjektene ble kontaktet på telefon med forespørsel om intervju og intervjuobjektene som aksepterte fikk tilsendt intervjuguide på mail i forkant av intervjuene. Både entreprenørforbund og store og små offentlige aktører ble kontaktet for intervju.

Tanken var å få synspunkter både fra leverandørsiden og det offentlige sin side. Det ble valgt å intervju både stor og liten offentlig aktør ettersom disse potensielt sett ser problemstillingen fra noe forskjellig syn. Hos små aktører er det ofte få som arbeider med anskaffelser som har begrenset kompetanse på området, mens større offentlige innkjøpere gjerne har egne innkjøpsavdelinger med anskaffelsesekspertter med høy kompetanse på offentlige anskaffelser.

For å få synspunkter fra leverandørsiden ble det valgt å kontakte forbund som flere leverandører er knyttet til. Forbundene bistår entreprenørene juridisk i mange saker og får

derfor henvendelse fra mange entreprenører rundt om i hele landet. Derfor vil en kunne si at forbundet snakker for flere leverandører og sett i lys av denne oppgavens problemstilling vil det ikke være nødvendig å gå til flere entreprenører for å få deres meninger. Det er viktig å understreke at informasjonen fra intervjuet med bransjeforbundet er subjektiv og veldig «skjev». Forbundet får i de fleste tilfeller bare høre om de tilfeller som går galt.

Ut i prosessen med å rekruttere intervjuobjekter ble det støtt på noen utfordringer som skyldes dels noe sen kontakt av intervjuobjektene. Det var først tenkt å ta med flere intervjuobjekter. Tanken var å intervju en offentlig aktør til og en entreprenørforening til. Dette var Vennesla kommune og EBA (Entreprenørforeningen – Bygg og Anlegg). Etter vurderinger ble det kommet fram til at intervjuresultatene fra MEF og EBA hadde blitt relativt like ettersom begge disse forbundene representerer leverandørsiden innenfor bygg- og anleggsbransjen. Det samme gjelder Vennesla kommune og Åseral kommune som begge regnes som små kommuner. Til slutt ble det en intervjugruppe med tre forskjellige intervjuobjekter, og det viste seg under forskningen at tre var tilstrekkelig for denne oppgavens problemstilling.

Som nevnt over ble utvalgte offentlige aktører og entreprenørforbund studert. Det var mulig å skaffe noe informasjon på forhånd fra intervjuobjektene nettsider om organisering og fra foredrag som ligger på internett, men det meste av informasjon ble skaffet gjennom intervjuene. Intervjuene foregikk i hovedsak på telefon. Det var også mulighet for å stille glemte spørsmål i etterkant av intervjuene.

Om forskjeller i forsyningssektoren og den klassiske sektoren

Oppgaven var først tenkt til å være avgrenset kun den klassiske sektoren. Men ut i forskningen ble Statnett som er underlagt forsyningsforskriften valgt til intervjuobjekt og dermed ser oppgaven også på forsyningssektoren. Men det fokuseres i hovedsak på den klassiske sektoren og oppgaven er ikke en studie av forskjellene mellom disse to forskriftene.

5.2.3 Andre anvendte forskningsmetoder

I forbindelse med avhandlingen er det gjort omfattende litteraturstudier for å belyse den aktuelle problemstillingen på en best mulig måte. Litteraturstudiene har foregått underveis i skriveprosessen og har bidratt til å sende oppgaven i riktig retning mot den aktuelle problemstillingen.

5.3 Metode for analyse

Intervjuresultatene blir presentert i form av referater fra de forskjellige intervjuene. I forbindelse med intervjuene ble det fra intervjudeltakerne gitt informasjon som ikke direkte var relevant for problemstillingen. Denne informasjonen ble tatt med i intervjureferatene for å få et helhetlig bilde av intervjuene, men er ikke tatt med i drøftelsen av intervjuene.

Drøftelsen av intervjuresultatene ble gjort på bakgrunn av tilegnet informasjon fra intervjuene og gjennomgått teori i oppgaven. De tre forskjellige intervjuresultatene ble drøftet hver for seg. Bare informasjon som var relevant for problemstillingen har blitt drøftet.

Til slutt ble det gitt en oppsummering av drøftelsen som inneholder det viktigste knyttet til problemstillingen.

6 Intervjuresultater

I dette kapitlet vil resultatene av intervjuene bli presentert. Resultatene vil bli presentert i form av referater fra intervjuene. Som offentlige aktører er Åseral kommune og Statnett valgt som intervjuobjekter. Maskinentreprenørenes forbund, MEF, er intervjuet for å få leverandørsidens erfaringer og innspill til oppgaven.

Hvert intervjuobjekt blir presentert hver for seg. Delkapitlene starter innledningsvis med presentasjon av intervjuobjektene, med en etterfølgelse av intervjuresultatene. Intervjuguidene som er blitt brukt ligger vedlagt til oppgaven.

6.1 Åseral kommune

Åseral kommune er en liten kommune inn i landet i Vest-Agder fylke. Kommunen har i underkant av 1000 innbyggere. Åseral er Vest-Agders nest største kraftkommune med årlig gjennomsnittlig produksjon på 1209 GWh fordelt på syv forskjellige kraftverk (SNL, 2016).

6.1.1 Intervju med Åseral kommune

I det følgende kommer referat fra intervju med Åseral kommune. Intervjuguide ligger vedlagt.

Intervjuobjekt: Åseral kommune

Deltaker: Jan Oddvar Lineikro. Jobber i anskaffelsesavdelingen/innkjøpsavdelingen i Åseral kommune. Lineikro har jobbet med anskaffelser i Åseral kommune i 4 år, men har også lang erfaring fra det private markedet gjennom blant annet daglig leder i ECO Bygg AS i perioden 2000 til 2010.

Organisering og marked

Åseral kommune gjør normalt innkjøp for om lag 20 MNOK eks. mva. i året dersom det ikke regnes med større investeringsprosjekter som ikke gjøres hvert år. For eksempel skal det i løpet av at par år bygges barnehage til en anslått verdi av 80 MNOK eks. mva.

Åseral kommune er en liten kommune og har to ansatte som driver med innkjøp. Intervjuobjektet har ansvar for anskaffelser innen bygg- og anlegg. Det blir i mange av

anskaffelsene dannet en plangruppe/brukergruppe som er med i prosessen helt fra behovsidentifikasjon, som arbeider under innkjøpsansvarlig. Valg og anvendelse av entreprisform varierer mellom prosjektene, og det blir tatt vurderinger på kompleksitet og størrelse. De har blant annet inngått en totalentreprise på renseanlegg for ikke lenge siden.

På alle byggtekniske fag har kommunen rammeavtaler. Dette gjelder: Grunn- og maskinarbeider, elektroarbeider, rørleggerarbeider, ventilasjon og byggerarbeider/tømrer. Dette har de valgt for å forenkle innkjøpene av disse tjenestene. Normalt utlyses det minikonkurranse dersom anskaffelsen av tjenesten innenfor rammen ligger mellom 200 000 kroner og 500 000 kroner. Dersom anskaffelsens anslåtte verdi innenfor rammen er på mer enn 500 000 kroner lyses det ut ny konkurranse. Da brukes normalt åpen anbudskonkurranse.

Ved vurdering av om det skal lyses ut ny konkurranse, spiller hvor enkelt prosjektet lar seg beskrive en stor rolle. Dersom det er enkelt å beskrive, utlyses gjerne en ny åpen anbudskonkurranse, mens det for oppdrag som er mer komplekse å beskrive brukes avrop på rammeavtalene. Kommunen mener at de lokale leverandørene i rammeavtalene kan løse en del oppdrag enklere enn hva eksterne på nye avtaler kan gjøre. Det trekkes fram som eksempel at det nå skal bygges en liten sløydsal for omtrent 500 000 kroner som er vanskelig å beskrive. Lokalkjente elektrikere og tømrere kjenner bygget, og det kan komme mye uforutsett i ombyggingen.

Det er ofte lokale leverandører som vinner anbudskonkurransene i kommunen. De opplever at det er liten interesse fra større leverandører i konkurransene i kommunen. Det trekkes likevel fram et eksempel hvor det nylig ble tildelt en totalentreprise på et renseanlegg. Her er totalentreprenøren og alle underleverandører fra Rogaland. Totalentreprenøren har valgt å bruke kjente leverandører på dette prosjektet. Åseral kommune påpeker at markedssituasjonen alltid varierer og at leverandørene aldri har passe stor oppdragsmengde. Hverdagen for entreprenørene er at de enten har alt for mye å gjøre eller alt for lite. Åseral kommune merker svært lite til nedgangstider i oljebransjen, men ser at dersom det bygges større prosjekter i regionen, er det mindre deltakelse i konkurransene av større leverandører i regionen.

Utfordringer og styrker

Åseral kommune trekker fram at det er viktig å følge de grunnleggende kravene til anskaffelser. Her nevnes det at i en liten kommune vil man fort komme opp i

habilitetsspørsmål ved offentlige anskaffelser. Lineikro brukte ord som «trynefaktor», og at dette kunne være vanskelig å unngå ved tildeling av oppdrag. Det trekkes fram at Åseral kommune har en svak organisasjonsplan for anskaffelser og for ansvarsfordelingen i anskaffelsene.

Åseral kommune møter utfordringer knyttet til leverandørenes svar og dokumentasjon på tildelingskriteriene. Dette gjelder dokumentasjon på ikke-priskriterier hvor leverandørene for eksempel skal beskrive oppdragsforståelse og organisering av arbeid, plan for gjennomføring og beredskapsplan. Leverandører skriver for eksempel «Vi har et stort kontaktsnett og kan skaffe mye folk på kort tid». Her mener kommunen at det er bedre å skrive at leverandøren har avtaler med en gitt bedrift som kan komme dersom det trengs ekstra beredskap eller backup. Dokumentasjonen på tildelingskriteriene må være til å stole på.

Åseral kommune erfarer utfordringer ved at spesielt små bedrifter ikke tar med all nødvendig dokumentasjon i tilbudene og svarer dårlig på tildelingskriteriene. Kommunen har tidligere erfart at de små bedriftene utfører et godt arbeid, men at de har problemer med å lage gode tilbud. Det fører til at tilbudene med dårlige beskrivelser kan bli vanskelige å evaluere, mens tilbud med mangler må forkastes. Det påpekes at de synes at regelverket knyttet til regelverket er veldig rigid, spesielt med hensyn på frister og eventuelle forglemmelse/mangler i tilbud som gjør at de må forkastes. Dersom det ikke er vedlagt for eksempel hms kontroll og internkontroll må tilbudet forkastes.

Kommunen uttaler at pris kan være 100 % av tildelingskriteriene dersom det er helt ordinære anskaffelser, men ved å sette kvalitet som tildelingskriterium håper de å få mer for pengene i prosjektet. Vektingen av kvalitet blir vurdert ut fra oppdragets kompleksitet. Det trekkes fram et eksempel med kvalitet på betongarbeider ved spunting og peling under vann. På slike oppdrag er det viktig for kommunen at de får god kvalitet på utførelsen.

Åseral kommune erfarer utfordringer ved evaluering av tilbud med andre tildelingskriterier enn pris. Det er en utfordring å poengsette kvalitet på de innkomne tilbudene. Her blir det mye skjønnsmessige vurdering. Kommunen har ingen løsning på denne utfordringen. Igjen trekkes det fram at det kommer inn tilbud med dårlig dokumentasjon på tildelingskriteriene fra små entreprenører.

Åseral kommune er en veldig liten kommune hvor det kan bli habilitetsspørsmål i anskaffelsene. Ved å bruke konsulenter blir kommunen mer nøytral da konsulentene ikke kjenner de lokale leverandørene. Det er anskaffelseskonsulentene som tar seg av tilbudsevalueringen og som dermed velger modell for evaluering av tilbudene. Evalueringsmodell som blir brukt varierer en del i anskaffelsene, men konsulentene kommunen har brukt, bruker ofte lineær modell.

Åseral kommune opplever at det ofte kreves innsyn i konkurransene. I slike tilfeller sender de ut så mye informasjon som mulig for å få mest mulig åpenhet rundt konkurransen. De erfarer at leverandørene som krever innsyn, sjelden klager inn sakene til klagenemda etter at de har fått tilsendt informasjonen. Åseral kommune mener at det er større sjans for at leverandørene klager dersom kommunen holder igjen informasjon om konkurransen. Før kontraktsinngåelse sender de alltid ut brev til leverandørene om at de har intensjon om å inngå avtale med den beste leverandøren. Her får leverandørene mulighet for å stille spørsmål om konkurransen. Åseral kommune prøver å tenke gjennom hvordan de skal evaluere tildelingskriteriene ved valg av tildelingskriterier. Dermed forenkler dette evalueringen.

Løsninger og framtiden

For å løse habilitetsspørsmål bruker kommunen ofte konsulenter til å evaluere tilbudene. Kompetanse i kommune og bedrift har mye å si. Intervjuobjektet mener kommunesammenslåing til færre store kommuner kan være en god løsning på flere problemer. I tiden framover ønsker kommunen noen flere dyktige medarbeidere med bredere erfaringer på flere områder, blant annet elektro. Ved flere dyktige medarbeidere ville kommunen ha redusert kostnader knyttet til konsulenttjenester betydelig.

For å fremme kunnskap hos leverandørene vurderer kommunen å tilby lokale kurs om hvordan de ønsker å få utformet og innlevert tilbudene samt dokumentasjon på tildelingskriteriene. Dette vil kunne lette evalueringsarbeidet og gjøre det enklere for de leverandørene som har problemer med hensyn til dette. Problemet er at kommunen har knapphet med tid for å kunne realisere å holde kurs. Kommunen mener det også vil kunne hjelpe dersom leverandørene leser anbudsgrunnlaget bedre og levere det som skal være med i henhold til anbudsgrunnlaget. Det er stor sannsynlighet for at det kommer kurs i Åseral kommune i framtiden og det påpekes at intervjuobjektet tidligere har erfaring i å holde kurs i

kalkulasjon og anbudsberging. I tillegg skal kommunen til høsten sende Lineikro for å holde innlegg om problemer med småbedrifter i anbudskonkurranser for konferanse med Agderfylkene.

Som en løsning på utfordringer knyttet til dokumentasjon som skal sendes inn med anbud har Åseral kommune utarbeidet sjekklister til konkurransegrunnlaget. Denne er for å hjelpe leverandørene å huske hva som skal være med i tilbudet og for at de ikke skal glemme å ta med noen punkter.

Kommunen ønsker i framtiden flere karensdager for å innhente manglende opplysninger, som for eksempel sentralgodkjenning. De ser for seg en forenkling av regelverket både med hensyn på karensdager og ved forkastelse av tilbud av det de kaller bagatellmessige feil i tilbudene.

Lineikro mener at for anskaffelser under terskelverdi, bør regelverket avskaffes for å skape mer effektive anskaffelser. Lineikro ønsker å lage en ny organisasjonsplan for å tydeliggjøre ansvarsfordelingen i anskaffelser hos kommunen.

6.2 Statnett

Statnett har over 1200 ansatte og er ansvarlig for det norske kraftsystemet som leverer strøm til hele landet. Statnett drifter omtrent 11 000km med høyspentlinjer og 150 stasjoner på landsbasis. De har også ansvaret for kraftforbindelser til Danmark, Finland, Nederland, Russland og Sverige. Statnett kjøpte i 2015 varer og tjenester for om lag 6 milliarder kroner. Statnett er et statsforetak og er eid av Olje- og energidepartementet (Om Statnett, 2016).

6.2.1 Intervju med Statnett

I det følgende kommer referat fra intervju med Statnett. Intervjuguide ligger vedlagt.

Intervjuobjekt: Statnett

Deltaker: Elena Kolnes, utdannet jurist. Jobber i anskaffelsesavdelingen hos Statnett og er påtroppende kategorileder for bygg- og anleggsanskaffelser. Hun har blant annet erfaring med anskaffelser fra Oslo kommune og jernbaneverket.

Organisering og marked

Statnett organiserer sine anskaffelser etter 15 forskjellige kategorier. Dette er for eksempel kategori for bygg- og anleggsarbeider. Teamet for kategorien er da ansvarlige for anskaffelser til nybygg, drift og vedlikehold av Statnett sin infrastruktur. Ved mindre anskaffelser som reinvesteringsprosjekter er det normalt tre deltakere fra Statnett, mens det ved større anskaffelser blir satt sammen et anskaffelsesteam med kategorileder, representanter fra forskjellige andre kategorier i Statnett med for eksempel jurister og anskaffelsesekspertene.

I følge Statnett sine retningslinjer skal det som hovedregel brukes totalentrepriser ved anskaffelsene. Likevel blir det også brukt noen rene byggeentrepriser som NS 8406 og NS 8405 baserte kontrakter til blant annet drift og vedlikehold av eksisterende infrastruktur.

Statnett bruker som hovedregel konkurranse med forhandling som anskaffelsesprosedyre, både som en ett- og to trinnspesess. De bruker sjelden åpen anbudskonkurranse. Statnett er svært opptatte av markedet for å oppnå best mulig konkurranse om anskaffelsene. De har nettopp utført en undersøkelse som begrunner det følgende. De erfarer et svært varierende marked i de forskjellige områdene i Norge, med stor konkurranse på Østlandet, Sørlandet og Vestlandet mens det er mindre konkurranse i Midt-Norge og Nord-Norge. Her er det få leverandører med begrenset kapasitet og prisene er høyere. Statnett mener at leverandørene utnytter situasjonen de er i med få tilbydere og setter opp prisene.

Etter retningslinjene skal kontrakt som hovedregel tildeles til «det økonomisk mest fordelaktige tilbudet» og forsøkes å unngå tildeling utelukkende til lavest pris. De bruker utelukkende lineær modell for evaluering av tildelingskriteriene. Det er anskaffelsesekspertene som normalt velger tildelingskriteriene og vekten de skal ha. De bruker som regel oppdragsgjennomføring, framdrift, organisering, hms og pris som tildelingskriterier. Typisk hms 10 %, kvalitet (oppdragsgjennomføring, framdrift, organisering) 30 % og pris 60 %. Statnett må ved en del oppdrag koble ut strømlinjer, og setter i slike tilfeller tildelingskriteriet framdrift høyere enn vanlig. Ved arbeid i høyden eller nærheten av høyspentanlegg blir tildelingskriteriet hms prioritert i større grad. Det er likevel sjeldent at kvalitet vektlegges mer enn pris. Det er viktig for Statnett å tydeliggjøre at hms er viktig for dem, og dette er en av grunnene til at det tas med inn som tildelingskriterium.

Utfordringer og styrker

Statnett har utfordringer ved å definere tydelige tildelingskriterier. De mener også at det er vanskelig å lage en god beskrivelse slik at de kan få inn tilbud på like vilkår. I mange anskaffelser med tildelingskriterier som kvalitet og gjennomføringsevne krever Statnett å få tilsendt blant annet dokumentasjon på disse tildelingskriteriene i form av tilbudt nøkkelpersonell og CV på disse. I slike tilfeller opplever Statnett det som utfordrende å evaluere denne informasjonen, og sette poeng samt rangere disse.

Statnett erfarer utfordringer med vurdering av innkommet dokumentasjon på kvalifikasjonskravene og tildelingskriteriene. Men også etter at det er valgt tilbud hender det at det valgte tilbudet som har levert inn god dokumentasjon på kvalifikasjonskravene og tildelingskriteriene, i gjennomføringsfasen ikke oppfyller den dokumentasjonen de har lovet.

Statnett mener det også er utfordrende å bruke en evalueringsmetode som er forståelig for leverandørene i konkurransen. Å utføre en objektiv tilbudsevaluering er en utfordring Statnett har ved evaluering av tilbudene, og de er selv usikre på hvor objektive de faktisk er i tilbudsevalueringen. Statnett innrømmer svakheter med lineær modell når det kommer inn tilbud med stor prisvariasjon. Dersom det er stor prisforskjell vil leverandører med høy pris få minuspoeng. Dersom et tilbud får minuspoeng kan tilbudet ikke bli evaluert og derfor setter Statnett tilbudene med minuspoeng til 0 poeng. Dette innrømmer Statnett blir veldig skjønnsmessig.

Også ved poengsetting av ikke-priskriterier blir det mye skjønnsmessige vurderinger. Statnett har retningslinjer for poengsetting ikke-priskriterier og bruker normalt en evaluering som gir poeng fra 0 til 10. 0 poeng gis til tilbud som ikke har besvart tildelingskriteriet mens 10 poeng gis til de beste tilbudene som da har en meget god besvarelse på tildelingskriteriet.

Statnett har noen utfordringer knyttet til habilitet, men prøver å avklare dette i prosjektets tidlige fase når det velges ut hvem som skal være med i prosjektet fra Statnett sin side. Om tilbakemelding fra leverandørene sier intervjuobjektet at det ikke er like vanlig med innsynsbegjæringer som det var da hun arbeidet i Oslo kommune. Dette begrunner hun i at hos Oslo kommune var det mange flere mindre leverandører, og at disse oftere krever innsynsbegjæring etter hennes erfaring. Hun mener at større leverandører ikke bruker mye tid på dette. Hun påpeker også at mange leverandører ikke bare krever innsynsbegjæring fordi de

mistenker feil ved anskaffelsen, men i mange tilfeller gjør de det for å se på hvilke områder leverandørene selv kan bli bedre på. Ved innsynsbegjæring blir deltakerne i konkurransen bedt om å sende inn en offentlig versjon av tilbud hvor leverandørene kan skjule forretningshemmeligheter. Hun påpeker også at det er færre klager når tildeling skjer utelukkende til lavest pris. De fleste henvendelsene er når leverandørene har ganske lik pris, men forskjellig kvalitet. Statnett opplever at leverandørene i mange tilfeller blander kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier. Det oppleves at leverandørene blander hva som går på kompetanse og hva som går på prosjektet i svarene på kvalifikasjonskravene.

Statnett fokuserer i hovedsak mer på forbedringsområder enn på styrker. Likevel trekker de fram at Statnett har en egen stor juridisk avdeling med høy kompetanse og egne anskaffelsesekspertene. Disse er til stor hjelp for å skape gode og ryddige anskaffelser spesielt i større prosjekter som gjennomføres med egen anskaffelsesrådgiver.

Løsninger og framtiden

I løpet av det siste året har Statnett blitt bedre på anskaffelser gjennom å ha utarbeidet maler for anskaffelser og kontrakter. De har utarbeidet egne versjoner av NS kontrakter som er tilpasset Statnett med deres egne presiseringer som forbedret og innført. Statnett har innført et nytt styringssystem for avrop på rammeavtaler for å bruke mindre tid på slike anskaffelser. Det nye styringssystemet innebærer sjekklister og maler. Det vil i nærmeste framtid bli utlyst en rekke rammeavtaler rundt i hele landet av Statnett.

Statnett har høye kostnader ved tilleggsarbeider i kontraktene. Nå jobber Statnett med forbedringer på kontraktsoppfølgingen av endringsarbeider i bygg- og anleggskontrakter. Endringer skal bli et forhandlingspunkt i kontrakten slik at Statnett ved endringer vil kunne få pris av andre leverandører i markedet. Dermed kan Statnett gå til andre leverandører dersom endringsordrene blir for høye. De eventuelt nye leverandørene kan da etter ny kontraktsmal tiltransporteres til prosjektene.

Statnett vil i framtiden tenke mer gjennom hva de ønsker å evaluere ved tilbudene. De vil også forsøke å bruke tydelige tildelingskriterier. De vil også se på om det kan være hensiktsmessig å flytte en del tildelingskriterier over til kvalifiseringsprosessen. Statnett vil også forsøke å bli bedre på beskrivelsene, slik at prosjektene og konkurransegrunnlaget blir

lettere forståelige for alle. De vil også tilby kurs og sende flere ansatte til opplæring samt involvere rådgiverne tidligere i anskaffelsesprosessen ved definering av behov.

Statnett mener at å holde kurs og konferanser for leverandørene vil fremme kunnskap og dermed være konkurransedrivende. Statnett legger til at konkurranse med forhandling er en god metode for å veilede leverandørene underveis i anskaffelsesprosessen. Da har de stor mulighet til å fremme kunnskap til leverandørene underveis i anskaffelser. Ved denne konkurranseformen har Statnett mulighet til å etterspør dokumentasjon dersom det mangler før forhandlingene. Statnett forhandler både på flere sider med tilbudene, men det går ofte på pris og framdrift. Statnett sier at ved utkoblinger av strømmettet forhandles det ofte på framdrift.

Dersom Statnett mener at for eksempel organisering av arbeidet er for dårlig under forhandlingene, forhandler de gjerne på dette. Da får også leverandørene mulighet til å forbedre seg og tilby en sterkere organisering av arbeidet. Dermed økes også kunnskapen til leverandørene slik at de både blir bedre i den pågående konkurransen og i framtidige konkurranser. Tilbudene til Statnett skal leveres inn i forskjellige mapper som er opprettet av Statnett selv. I tillegg har Statnett sjekklister for leverandørene i konkurransegrunnlaget for å sikre at alt kommer med i tilbudene.

I det siste halvåret har Statnett i noen prosjekter innført case-oppgave som leverandørene må gjøre og levere inn med tilbudet. Case-oppgavene er situasjoner og utfordringer som kan oppstå i kontraktsforholdet som leverandørene må svare på. Leverandørens løsning på case-oppgavene evalueres sammen med tildelingskriteriet kvalitet. Statnett er i stor vekst og opplever at Stortinget flytter ressurser fra olje til Statnett. Dette fører til større forventinger til Statnett. Det kommer i framtiden store prosjekter på flere milliarder. Til dette trenger de flere ansatte og vil forsøke å bli en mer attraktiv arbeidsgiver for folk med erfaring. De opplever det som vanskelig å få tak i ansatte med god kunnskap om offentlige anskaffelser. Statnett trenger en bedre prosjektorganisasjon hvor prosjektleder tar en vurdering hvor mye ressurser han trenger fra anskaffelsesavdelingen. Det må bli en bedre internkommunikasjon mellom avdelingene i Statnett. For å løse utfordringer knyttet til habilitet mener Statnett at de må bli bedre på å avklare habilitetsspørsmål tidlig i prosjektfasen.

Statnett jobber med å slå sammen oppdragene i Midt-Norge og Nord-Norge for å få flere leverandører til å være med i anbudskonkurransene. Statnett skal forsøke å løse markedssituasjonen i disse landsdelene med større kontrakter slik at det vil bli mer attraktivt for leverandører å delta i anbudskonkurransene.

6.3 Maskinentreprenørenes forbund (MEF)

MEF er en frittstående bransje- og arbeidsgiverorganisasjon med over 2000 medlemmer, både små, mellomstore og store bedrifter. MEF er høringsinstans for myndighetene i viktige saker. I hovedsak driver medlemsbedriftene med anleggsvirksomhet.

6.3.1 Intervju med MEF

I det følgende kommer referat fra intervju med Maskinentreprenørenes forbund. Intervjuguide ligger vedlagt oppgaven.

Intervjuobjekt: MEF – Maskinentreprenørenes forbund

Deltakere: Tone C. Gulliksen. Jobber som advokat i juridisk avdeling i MEF.

Organisering og marked

Som organisasjon opplever MEF mange henvendelser fra medlemmene. De har i overkant av 2000 medlemmer. Små, mellomstore og store medlemsbedrifter. Organisasjonen bruker i hovedsak tre metoder for å samle inn informasjon om bransjen på både fra leverandørene og oppdragsgivere.

Den ene måten er henvendelser fra medlemmene til juridisk avdeling i MEF. Dette gjelder i hovedsak enkeltsaker og er årlig på rundt 200 enkeltsaker. Organisasjonen har 7 regionskontorer som også får mange henvendelser. Disse regionskontorene får også omtrent 200 saker årlig.

Den andre måten for å innhente informasjon på er å sende ut spørreundersøkelser til medlemsbedriftene. Dette gjøres normalt 2 ganger årlig for å ta temperaturen på markedssituasjonen. Det spørres gjerne om blant annet oppdragsmengde og kapasitet. Respons på spørreundersøkelsene er omtrent fra halvparten av bedriftene.

Den tredje metoden MEF bruker for å innhente informasjon om bransjen er å gå inn på Statens Vegvesen sine sider for å se på statistikker og oppdragsmengde for perioden. Da ser de på kontraktsverdi, type, geografi og antall tilbydere for de enkelte konkurransene. MEF analyserer de deler av markedet de mener er verdt å analysere. Statens Vegvesen er største oppdragsgiver for MEF sine medlemmer og å se på disse statistikkene gir derfor god og korrekt kunnskap om markedet. MEF er veldig opptatt av Statens Vegvesen sin strategi. Dette gjelder blant annet at budsjett vedtas rett før jul, og mange oppdrag utlyses på nyåret med igangsetting over sommeren. Da kommer det mye arbeid på en gang.

Informasjonen blir videreformidlet til de offentlige aktørene gjennom samarbeidsforum, dialoggrupper, konferanser og høringsuttalelser fra MEF til departementene. Til medlemmene og leverandørene blir informasjonen både videreformidlet av sentralkontoret og regionskontorene. Regionskontorene har god kontakt med de største oppdragsgiverne i sine regioner.

Markedssituasjonen for leverandørene er veldig variert, både rundt om i landet og fra år til år. Første kvartal 2016 har det for MEF sine medlemmer vært i snitt rett i overkant av 5 tilbydere per konkurranse. Analyser fra Vegvesenet viser at det i den siste perioden har vært en økning i tilbydere per konkurranse. Dette kan tyde på en litt krevende vinter. MEF opplever at det er litt stille før stormen. Mye store oppdrag vil komme ut på anbud framover. Analyser viser også at det har vært en ganske kraftig nedgang i småoppdrag i Rogaland og til dels Hordaland.

Utfordringer og styrker

MEF nevner at når kontrakt tildeles med kun lavest pris som tildelingskriterium opplever MEF svært få utfordringer. Tildeling til lavest pris er enkelt, forståelig og godt utarbeidet. Det er imidlertid viktig at konkurransegrunnlaget er godt og det er viktig å sette tydelige kvalifikasjonskrav og lage en god beskrivelse. Når tildeling av kontrakt skjer etter det økonomisk mest fordelaktige tilbudet er det derimot flere utfordringer.

Den første utfordringen som trekkes fram er å finne gode tildelingskriterier på forhånd av konkurransen. Det er vanskelig å finne lovlige tildelingskriterier som lar seg objektivt måles på tildelingsfasen. Å måle forventet kvalitet på noe som ikke er utført ennå er vanskelig. Det er utfordrende å vurdere scenariene på forhånd.

MEF trekker fram utfordringer ved bruk av ikke-priskriterier. Dette gjelder blant annet når tildelingskriterier går på Nøkkelpersonell. MEF mener at dette lar seg måle på for eksempel CV, men mener at det ikke alltid har noe betydning for hverken oppdragsgiver eller prosjektet. Hvor mye skal oppdragsgiver være villig til å betale ekstra for 8 vs. 12 års erfaring? Ved bruk av ikke-målbare kriterier, hvor man ikke kan sette to streker under svaret, kan skjønn fort bli en stor del av konkurransebildet. Det er vanskelig for oppdragsgiver å finne gode, objektiver og lovlige tildelingskriterier, som faktisk evner å skille mellom tilbyderne. I mange tilfeller setter oppdragsgiver tildelingskriterium hvor entreprenøren skal beskrive gjennomføringen av prosjektet, eller redegjøre for nøkkelpersonellets erfaring og kompetanse. Disse kriteriene teller kanskje 10, 20 eller 30 %, ved siden av pris. MEF tror at oppdragsgiver kommer opp i noen vanskelige vurderingstemaer når oppdragsgiver evaluerer slike tildelingskriterier. Hvor mye skal det vektlegges at den ene anleggslederen har to år lengre erfaring enn den andre? Hvilken verdi kan det ha for gjennomføringen av prosjektet?

MEF trekker fram et eksempel hvor oppdragsgiver har vektlagt tildelingskriteriet «framdrift» så høyt framfor pris at leverandørene i kalkulasjonen av tilbudet kunne legge inn en kort framdriftsplan og bevisst å ta høyde for dagbøter. Altså var det mer lønnsomt for leverandøren å sette opp prisen og ta høyde for dagbøter ved å levere inn en god framdriftsplan. MEF mener dette blir feil ettersom oppdragsgiver verdsetter byggetid fordi det er viktig for han. Her bør oppdragsgiver tenke nøye over hvor mye ekstra han er villig til å betale for ikke-priskriteriene som blir satt i konkurransen.

MEF bruker også tildelingskriteriet «miljø» som eksempel. I et slikt tildelingskriterium skal leverandørene typisk beskrive energieffektivisering, forurensning og hensyn til dyre- og planteliv. Dette mener MEF blir en papirordning på forhånd som ikke blir oppfulgt underveis i prosjektene. Også her er det vanskelig å vite hvor mye oppdragsgiver skal være villig til å betale for miljøkriteriet.

MEF trekker fram at større aktører som Statens Vegvesen er for ensformige ved at de stiller lik konkurranseform på alle prosjektene, uansett om kontraktsverdien er på 1 million eller 150 millioner. MEF mener det er sunt å differensiere mellom prosjektene, for eksempel enkle, middels og vanskelige prosjekter. MEF mener det er svært viktig å tilpasse anskaffelsen etter kompleksitet og er spesielt opptatt av å forenkle anskaffelsesprosessene i enkle prosjekter.

MEF opplever at små-kommuner gjør konkurranser om enkle oppdrag veldig komplisert og omfattende. MEF mener dette i mange tilfeller kan skyldes bruk av rådgivertjenester. En del kommuner bruker mye rådgivertjenester for å få hjelp til sine anskaffelser. MEF opplever at rådgivere på timebasis ofte gjør anskaffelsene mer komplekse av den hensikt for å få flere timer. Flere av MEF sine medlemmer opplyser at de ikke har noe problem med kommunen, men med rådgiveren som gjør anskaffelsen for kompleks. En for kompleks kombinasjon av tildelingskriterier er også i følge MEF en utfordring. Jo mer kompleks kombinasjon av tildelingskriterier er, jo vanskeligere blir det å evaluere tilbudene. Det kan føre til en evaluering som ikke klarer å fange opp relevante forskjeller mellom tilbudene.

MEF mener at evalueringsmodellene som blir brukt er gode, men at de i en del tilfeller blir brukt feil ved at oppdragsgiver ikke bruker poengscoringen fullt ut. Da vil tildelingskriterienes angitte vekt blir forskjøvet og de vil få en annen betydning enn hva de ville gjort dersom poengskalaen hadde blitt brukt fullt ut.

Ved tildeling av kontrakt har leverandørene i konkurransen krav på begrunnelse for tildelingen. Oppdragsgiver må i anskaffelsesprotokollen gi en verbal begrunnelse av de vurderinger og fakta som er lagt til grunn i evalueringen. MEF har erfart at oppdragsgiver i mange saker begrunner tildelingen for dårlig, noe som lett kan føre til klager fra leverandørens side.

En utfordring MEF ser hos leverandørene er at de har problemer med å beskrive selvfølgeligheter. Det er tradisjon i anleggsbransjen å legge vekt på kalkulasjon og finne riktig pris. Flere leverandører sliter med å levere anskaffelsespapirer og dokumentasjon. MEF ser at mange leverandører ikke ønsker å bruke for mye tid på anbud fordi de ikke vet om de får betalt for det arbeidet som de legger i anbudet. MEF sine medlemmer er dyktige fagfolk, men ikke alle er like gode på administrative oppgaver. Dette er et kjennetegn på anleggsbransjen.

Overordnet får MEF flest henvendelser når tildeling av kontrakt skjer til det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Ved tildeling til lavest pris er det lettere for tilbyderne å akseptere at de ikke har vunnet konkurransen. De fleste henvendelsene er der lavest pris er forbigått på kvalitative kriterier. Og da særlig når det gjelder tildelingskriterier som evalueres skjønnsmessig, slik som erfaring. Ved enkle oppdrag hvor leverandøren skal dokumentere

erfaring og oppdragsforståelse er det vanskelig for leverandørene å akseptere tap av konkurransen. Det er enklere for leverandører å akseptere tap av mer komplekse kontrakter.

MEF uttaler at det i mange konkurranser går bra og at dagens praksis er grei. Utover dette trekker de ikke fram noen styrker ved dagens bruk av tildelingskriterier og evalueringsmodell for disse. Juridisk avdeling i MEF får i hovedsak bare høre de negative sidene fra medlemmene sine og får dermed et litt skjevt bilde.

Løsninger og framtiden

I tilfeller hvor det er vanskelig å måle kvalitet på noe som ennå ikke er utført mener MEF at disse tildelingskriteriene ikke bør anvendes. Oppdragsgiver bør bruke tildelingskriterier som lar seg objektivt måles i tildelingsfasen. Oppdragsgiver bør tenke nøye over hvor mye han er villig til å betale for den kvaliteten som fås gjennom disse tildelingskriteriene. Slike tildelingskriterier kan vurderes å bli flyttet til kvalifiseringsprosessen.

For å gjøre anskaffelser mindre komplekse og mer effektive ser MEF flere forbedringspotensialer hos offentlige aktører. For det første mener MEF at i stedet for å levere inn dokumentasjon på kvalifikasjonskravene kunne en løsning vært at leverandørene levere inn egenerklæring på kvalifikasjonskravene. Deretter etterspør oppdragsgiver den nødvendige dokumentasjonen av den leverandøren som blir innstilt for kontrakt, slik at oppdragsgiver blir bespart for jobben med å gå gjennom dokumentasjonen på alle tilbyderne.

MEF foreslår at det i enkle prosjekter bør vurderes å utelukke kvalitet som tildelingskriterium. Dette kan for eksempel være anskaffelse av en standard sykkelsti på 200 meter som normalt er veldig enkelt å bygge og noe de fleste kvalifiserte entreprenører kan bygge. I slike tilfeller vil oppdragsgiver normalt sett ikke være tjent med ekstra kvalitet.

MEF mener at de forskjellige tiltaksklassene (1, 2, og 3) kunne ha vært nok til å forsikre oppdragsgiver at leverandøren kan utføre et godt arbeid. Godkjenning innenfor gitte tiltaksklasser kunne ha vært satt som kvalifikasjonskrav, og kunne ha eliminert noen kvalitative tildelingskriterier. Gulliksen uttalte at det er «smør på flesk» at leverandørene er godkjente gjennom forskjellige tiltaksklasser, for så å må gjennom en anbudskonkurranse hvor det konkurreres om kvalitet. I henhold til Direktoratet for byggkvalitet (Dibk) er en leverandør som har tiltaksklasse 3 best på området tiltaksklassen gjelder for. MEF mener

reglene om tiltaksklasser lever side om side med anskaffelsesregelverket. MEF har forsøkt å gjøre kommuner oppmerksom på at de kan bruke tiltaksklassene i stedet for referanseprosjekter og kvalitet ved kvalifisering og tildeling av kontrakt. MEF mener det er store kostnadsbesparelser å hente både hos tilbyderne og det offentlige ved å gjøre anskaffelsene mindre komplisert.

MEF mener at offentlige aktører bør redusere bruken av rådgivningstjeneste. Dette kan gjøres ved kommunesammenslåing eller ved å bemanne opp slik at egne ansatte kan gjøre den jobben innleide rådgivere ellers ville gjort.

For å unngå for mange og for kompleks kombinasjon av tildelingskriteriene mener MEF at oppdragsgiver bør se på hvilken effekt tildelingskriteriene har og hvilken verdi det har for prosjektet. Oppdragsgiver bør tenke nøye gjennom om tildelingskriteriene som vurderes brukt er hensiktsmessige for anskaffelsen, og hvilken økonomisk betydning de har. MEF mener det bør brukes så få tildelingskriterier som mulig.

MEF ønsker en større differensiering ved anbudskonkurransene. Enklere og mindre kontrakter bør utføres som rene priskonkurranser mens det kan være hensiktsmessig i mer komplekse prosjekter å bruke andre tildelingskriterier enn pris. Oppdragsgiver må bli flinkere til å tilpasse konkurranseformen til det som skal kjøpes inn.

Å bli bedre på å gi gode begrunnelser for evalueringen bør være enkelt å få til. Dersom oppdragsgiver setter av mer tid på å skrive begrunnelse for tilbudsevalueringen, vil de kunne spare mye angående spørsmål fra leverandører om evalueringen. Dette vil kunne føre til en reduksjon i antall klager.

For at leverandørene skal bli bedre på å beskrive selvfølgeligheter og på innlevering av dokumentasjon foreslår MEF at leverandørene kan leie inn innkjøpskonsulenter til deler av dette arbeidet. De vil da få hjelp til det de har utfordringer med og kan samtidig ta læring av det arbeidet konsulentene gjør. Dette vil da ha en kostnad som må kalkuleres inn i anbudet som det offentlige til slutt får regningen av. MEF foreslår også at kurs og kompetanseheving kan svare for denne utfordringen.

For å fremme kunnskap hos oppdragsgiver kan det være en løsning å slå sammen kommuner. Kommunesammenslåing er veldig politisk betent. Det er også mulig med interkommunale

samarbeid. Uformelle samarbeid er også noe som hun mener kommunene kan bli bedre på. DIFI har en del hjelpemidler i form av maler for innkjøp.

Offentlig oppdragsgiver skal være opptatt av konkurranse og være en god innkjøper som ikke bare er en god regelverksfølger. De bør heller bruke de mulighetene som regelverket gir og se på hva som gir en god kontrakt og et godt resultat. De bør heller ikke være like mye opphengt i dokumentasjonskrav.

Framtidsforventninger på et lengre perspektiv, er at regelverket bør vurderes avskaffet for oppdrag under terskelverdi. Til slutt nevnes også at MEF ser et behov for å kunne i større grad foreta avklaringer underveis og ettersende dokumentasjon i etterkant av tilbudsinnleveringen, slik at man unngår forkastelse. For å få dette til må regelverket forenkles.

7 Diskusjon og drøftelse av resultater

I det følgende kommer diskusjon og drøftelse av de empiriske hovedfunnene relatert til problemstillingen. I denne delen av oppgaven vil det komme en diskusjon av problemstillingene som kommer fram av intervjuene, samt mulige løsninger på problemstillingene. De tre intervjuobjektene diskuteres først hver for seg, deretter tas en oppsummering av alle tre på slutten av kapitlet.

7.1 utfordringer og løsninger – Åseral kommune

I tabellen under presenteres de utfordringene Åseral kommune møter ved bruk av tildelingskriterier og evalueringsmodell for disse, og hvilke grep de mener vil kunne svare på disse utfordringene:

Utfordringer	Løsninger
Bruker mye ressurser på rådgivningstjenester	Økt bemanning og kommunesammenslåing
Leverandørers svar på dokumentasjon på ikke-priskriterier	Kurs, foredrag og sjekklister
Skjønnsmessig vurdering ved poengsetting av kvalitet	Vet ikke
Liten bemanning og kompetanse	Økt bemanning, rådgivningstjenester og kommunesammenslåing
Habilitet	Kommunesammenslåing eller bruk av rådgivningstjenester

Tabell 2 Utfordringer og løsninger – Åseral kommune

En av de største utfordringene Åseral kommune trekker fram er leverandørens dokumentasjon av tildelingskriterier (ikke-priskriterier). Det gjelder både problemer med at

leverandørene glemmer å ta med dokumentasjon, og at de leverer inn dårlig dokumentasjon. Kommunen ser spesielt at små håndverkere, som gjør et godt håndverk, har lav kompetanse på utforming av tilbud og innlevering av dokumentasjon. Dette kan føre til at de som kanskje hadde gjort det beste håndverksmessige arbeidet ikke får utføre det fordi de er for dårlige på den administrative biten. For å forsøke å løse denne utfordringen har kommunen sjekklister som blir lagt ved konkurransegrunnlaget for å sikre seg at leverandørene får levert inn nødvendig dokumentasjon på tildelingskriteriene og kvalifiseringskravene. I tillegg vurderer kommunen å holde kurs for leverandører i hvordan de ønsker å få tilbudene og dokumentasjonen utformet. Grunnen til at dette ikke har blitt gjort ennå er i følge Åseral kommune har for lite ressurser til å kunne realisere dette. Det kan virke som om kommunen bare utsetter problemet, noe som er svært lite gjennomtenkt. En god løsning kunne vært å bruke ressurser på dette nå, for så å i ettertid spare ressurser ved at tilbudsevalueringen vil bli enklere for kommunen. Dette ville fremmet kunnskap hos leverandørene på en god måte.

For å dekke behovet for innkjøp i Åseral kommune bruker de mye ressurser på rådgivningstjenester. For å redusere bruken av rådgivningstjenester foreslår intervjuobjektet kommunesammenslåing eller økt bemanning. Begge alternativene vil føre til økt kompetanse og kapasitet ved offentlige anskaffelser. En annen mulighet er også interkommunale samarbeid eller uformelle samarbeid med andre offentlige aktører. Bakgrunnen for regelverket bak offentlige anskaffelser er blant annet å skape en effektivisering av offentlige innkjøp. For stor bruk av rådgivningstjenester i Åseral kommune kan stride mot en effektivisering. På den andre siden kan det i en kommune i indre bygder være vanskelig å få tak i ansatte med spisskompetanse på fagområdet. Dermed er det ikke sikkert det ville vært til hjelp om bemanningen hadde blitt økt.

En annen utfordring som ble trukket fram av Åseral kommune er evaluering av ikke-priskriteriene. Kommunen synes det er vanskelig å sette poeng og rangere de forskjellige tildelingskriteriene i de forskjellige tilbudene. Det blir mye skjønnsmessige vurderinger, og at deltakerne leverer dårlig dokumentasjon gjør jobben enda vanskeligere. Kommunen har ingen konkret løsning for denne utfordringen, og nettopp derfor er dette en stor utfordring som bør tas tak i. En mindre offentlig innkjøper har ofte lavere kompetanse knyttet til anskaffelser. Det er sannsynlighet for at en offentlig aktør med høy innkjøpsfaglig kompetanse ville ha gjort en annerledes skjønnsvurdering av ikke-målbare tildelingskriterier og at utfallet av konkurransen kunne ha blitt et annet. Dette strider med regelverkets grunnleggende krav til blant annet

forutberegnelighet for leverandørene. Det kan tenkes at dersom kommunen hadde hatt bedre kompetanse ville de vært kompetente til å utføre skjønnsvurderinger på en bedre måte eller til å for eksempel flytte tildelingskriterier som er vanskelige å evaluere til kvalifikasjonsprosessen. Skjønsmessige vurderinger som ikke dokumenteres objektivt kan i verste fall åpne døren for at korrupsjon blir enklere.

Det som er utfordrende med skjønnsutøvelse ved tilbudsevalueringen er at dersom oppdragsgivers innkjøpsfaglige skjønn ikke er god, vil han ikke kunne gjøre en dokumenterbar vurdering av tilbudene, og tilbudsevalueringen blir dermed for subjektiv og det kan føre til at feil leverandør vinner kontrakt.

Kommunen mener de har for lav kompetanse og for liten bemanning i forbindelse med sine innkjøp. Lav kompetanse og liten bemanning kan føre til dårligere tilbud fra kommunen til sluttbrukere. Økt bemanning eller kommunesammenslåing vil kunne svare for disse utfordringene. Liten bemanning og lav kompetanse kan også løses ved å bruke innkjøpskonsulenter.

Ettersom Åseral er en liten kommune, er det også naturlig at de i mange tilfeller må ta hensyn til habilitet. Den store bruken av rådgivningstjeneste er noe knyttet til habilitetsutfordringen i kommunen. Ved å bruke rådgivere fra andre steder unngår kommunen habilitetsspørsmål i innkjøpssaker. En kommunesammenslåing vil også kunne føre til reduksjon i habilitetssaker ettersom den nye sammenslåtte kommunen vil være mye større med flere ansatte.

7.2 utfordringer og løsninger – Statnett

Tabellen under presenterer de utfordringer Statnett erfarer ved tildelingskriterier og evalueringsmodell samt de løsninger de foreslår for utfordringene:

Utfordringer	Løsninger
Definere tydelige tildelingskriterier og konkurransegrunnlag som alle forstår	Involvering av rådgivere tidligere i anskaffelsesprosessen
Å evaluere og vekte ikke-priskriterier. Poengsetting av kvalitet. Skjønnsvurderinger ved tilbudsevalueringen	Flytte slike tildelingskriterier til kvalifiseringsprosessen
Problemer med at valgt leverandør ikke oppfyller det han lover i dokumentasjonen på tildelingskriteriene	Stikkprøver. Kontraktsbrudd og erstatning
Minuspoeng ved anvendelse av lineær modell	Vet ikke
Leverandører blander mellom kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier	Kurs og foredrag. Forsøker også å lære leverandørene dette under konkurranse med forhandling
Habilitet	Bli bedre til å avklare dette i startfasen av prosjektet

Tabell 3 Utfordringer og løsninger – Statnett

Statnett trekker fram at det er utfordrende å definere tydelige tildelingskriterier og et konkurransegrunnlag som er forståelige for leverandørene. Dersom ikke alle leverandørene forstår konkurransegrunnlaget og tildelingskriteriene likt vil det fort kunne bli misforståelser for leverandørene i utarbeidelse av tilbudene og dokumentasjonen på tildelingskriteriene.

Dette er viktig slik at de innkomne tilbudene er utarbeidet på like vilkår. I konkurransegrunnlaget skal det følge en kravspesifikasjon som beskriver hvilke behov som skal tilfredstilles, og hvilke mål som skal oppnås i anskaffelsen. Dette vil i mange anskaffelser være omfattende dokumenter, og har stor betydning ved utarbeidelse av tilbud. Gjennom konkurransegrunnlaget og kravspesifikasjonen skal leverandørene få en forståelse av anskaffelsen og levere et tilbud med bakgrunn i sin forståelse av konkurransegrunnlaget. Derfor er det uhyre viktig at konkurransegrunnlaget er godt og entydig for alle leverandørene. I mange prosjekter kan det være vanskelig å lage en god beskrivelse og et godt konkurransegrunnlag slik at man får inn tilbud som er utarbeidet på like vilkår. Et dårlig konkurransegrunnlag og tvetydig beskrivelse fører til at det fortolkes på forskjellige måter, og man får inn tilbud som er utarbeidet på forskjellige vilkår.

Statnett uttrykker at de i framtiden vil forsøke å bruke tydeligere tildelingskriterier. De skal se på om det kan være hensiktsmessig å flytte noen tildelingskriterier over til kvalifiseringsprosessen, slik av evalueringen kan bli enklere. De skal også forsøke å bli bedre på å utarbeide konkurransegrunnlag som er enklere å forstå likt for leverandørene. Dermed vil Statnett få inn tilbud på like vilkår.

En av de største utfordringene Statnett har er evaluering, vektning og rangering av ikke-priskriterier. Her blir det mye skjønnsvurderinger i evalueringen. Det trekkes fram som eksempel at erfaring og nøkkelpersonell brukes som tildelingskriterium. I slike tilfeller evalueres CV på nøkkelpersonell. At et av nøkkelpersonellene har 12 års erfaring i stede for et annet tilbud som har 8 års erfaring faktisk gjør en bedre jobb som oppdragsgiver er villig til å betale en høyere pris for er svært vanskelig å vurdere i mange tilfeller.

I en del anskaffelser hender det at det valgte tilbudet har levert inn god dokumentasjon på kvalifikasjonskravene og tildelingskriteriene, men at de i gjennomføringsfasen ikke oppfyller den dokumentasjonen de har lovet. Dette går ut over Statnett ved blant annet at de betaler mer for noe de ikke får. Her kan Statnett bli bedre ved at de i kontraktsoppfølgingen tar stikkprøver av dokumentasjonen og truer med kontraktsbrudd eller erstatning dersom de ikke oppfyller den dokumentasjonen som er lovet. Er det avvik fra dokumentasjonen, er erstatning eller kontraktsbrudd potensielle løsninger.

I følge Statnett sine retningslinjer bruker de utelukkende lineær modell for evaluering av tilbudene. Ved anvendelse av denne evalueringsmodellen vil tilbud som er mer enn dobbelt så dyre som det beste tilbudet få minuspoeng. Tilbud som får minuspoeng kan etter denne modellen ikke evalueres, og det er i følge KOFA sak 2007/131 ulovlig å gi minuspoeng til et tilbud. Det er heller ikke tillatt å gi alle tilbud som er mer enn 100 % over det billigste 0 poeng. DIFI råder i slike tilfeller til å gi det dyreste tilbudet 0 poeng selv om det er mer enn dobbelt så dyrt. Forutsetning for å gjøre dette er å bruke en poengskala som er tilstrekkelig vid til å premiere relevante forskjeller i tilbudene. Ettersom Statnett gir alle tilbud som er mer enn dobbelt så dyre som det beste, er dette i strid med regelverket. Statnett har ikke noen løsning på denne utfordringen, men det er i sjeldne tilfeller flere enn ett tilbud er mer enn dobbelt så dyrt som det beste. I slike tilfeller kan det da tenkes at Statnett sine retningslinjer bør åpne for å bruke hybridmodellen som tar høyde for tilbud som er mer enn dobbelt så dyre som det beste.

Statnett opplever at leverandører i mange tilfeller har utfordringer med å skille mellom kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier. Som nevnt i oppgavens teoridel retter kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier seg mot leverandøren og hans evne til å gjennomføre kontrakten. Det som skiller kvalifikasjonskravene fra tildelingskriteriene er at kvalifikasjonskravene er minimumskrav for deltakelse i konkurransen, mens tildelingskriteriene er konkurranseelementer som kontrakten tildeles på. I mange tilfeller kunne tildelingskriterier vært flyttet til å være kvalifikasjonskrav for å forenkle anskaffelsesprosessen. For å fremme kunnskap om dette hos leverandørene foreslår Statnett at det kan avholdes kurs og seminarer om temaet. I tillegg har Statnett mulighet til å veilede leverandørene og forklare dem om disse forskjellene underveis når de bruker konkurranse med forhandling som anskaffelsesprosedyre. Ettersom Statnett er underlagt forsyningsforskriften har de større muligheter til å gjennomføre konkurranse med forhandling.

For å løse habilitetsproblemer forsøker Statnett å avklare dette i startfasen av prosjektene. Det går da på hvem som fra Statnett sin side skal være med i prosjektet. Dette er ikke et stort problem hos Statnett, og de kan også gjøre om på prosjektgruppen underveis dersom man får uforutsette habilitetsspørsmål.

7.3 utfordringer og løsninger – MEF

I tabellen under angis hvilke utfordringer MEF møter ved offentlige aktørers bruk og evaluering av tildelingskriterier samt hvilke grep entreprenørforbundet mener vil kunne svare på disse utfordringene:

Utfordringer	Løsninger
Å finne gode tildelingskriterier	Vurdere scenariene på forhånd
Hvor mye er oppdragsgiver villig til å betale for ekstra kvalitet? Evaluering av CV på nøkkelpersonell	Spesifisere objektive og målbare tildelingskriterier
Gjør anskaffelser av enkle ting veldig komplisert	Kommunesammenslåing, bemanning, forenklinger (tiltaksklasser og egenerklæring)
Stor bruk av rådgivningstjenester	Kommunesammenslåing, interkommunale samarbeid, bemanning
For kompleks kombinasjon av tildelingskriterier	Bruk færre tildelingskriterier
Feil bruk av evalueringsmodell	Kurs, bedre opplæring
For stor skjønsmessig vurderinger i evalueringen. Det er mange tildelingskriterier som ikke er målbare	Ikke bruk slike tildelingskriterier.
Samme anskaffelsesprosedyren uansett kompleksitet og kontraktsverdi	Variere bruken av anskaffelsesprosedyrer

Problemer med for dårlig begrunnelse for tildeling av kontrakt	Kurs, bedre opplæring. Bruke mer tid på begrunnelsen.
Utfordrende for leverandører å beskrive selvfølgeligheter	Kurs og opplæring

Tabell 4 utfordringer og løsninger – MEF

Å finne gode tildelingskriterier som skiller mellom tilbyderne på forhånd i konkurransen kan være utfordrende for oppdragsgiver. Det er ikke enkelt å evaluere og vekte tildelingskriterier som for eksempel referanseprosjekter eller HMS-resultater. For oppdragsgiver å måle forventet kvalitet på noe som ikke er utført ennå mener MEF er en utfordring når oppdragsgiver skal velge tildelingskriterier til anskaffelser. Oppdragsgiver må vurdere scenariene på forhånd, og deretter finne tildelingskriterier etter dette. Å bruke andre tildelingskriterier enn pris betyr at oppdragsgiver er villig til å betale mer for en ekstra kvalitet, og dette skal gi oppdragsgiver en merverdi i prosjektet. Det anses som utfordrende for oppdragsgiver å måle merverdien på forhånd. I forbindelse med utfordringen over ble det trukket fram et eksempel hvor oppdragsgiver vektla tildelingskriteriet «framdrift» så høyt i forhold til pris at leverandørene kunne regne inn en god framdriftsplan med bevisst å ta høyde for dagbøter. Oppdragsgiver verdsetter framdrift fordi det er viktig for dem, men den relative vektingen mellom pris og framdrift blir her utnyttet av leverandørene.

MEF trekker også fram et eksempel som går på erfaring og referanse til nøkkelpersonell, som ofte er under tildelingskriteriet kvalitet. I slike tilfeller etterspør oppdragsgiver blant annet CV på nøkkelpersonellet som dokumentasjon. Her kan det bli vanskelig å vurdere tilbudene. Det er vanskelig å vurdere hvor mye ekstra penger oppdragsgiver er villig til å betale for 12 års erfaring kontra 8 års erfaring. Å bruke tildelingskriteriet miljø blir også vanskelig å regne om til hvor mye mer oppdragsgiver er villig til å betale for ekstra miljøhensyn.

Det finnes en rekke tildelingskriterier som ikke er målbare ved tilbudsevalueringen. Evaluering av slike tildelingskriterier er opp til oppdragsgivers innkjøpsfaglige skjønn. MEF mener dette har blitt en for stor del av konkurransebildet. For oppdragsgiver å ha en tilstrekkelig innkjøpsfaglig kompetanse til å utføre evalueringen på en lovlig måte kan i flere tilfeller være vanskelig å tro. Spesielt hos mindre offentlige aktører, som Åseral kommune hvor det er to ansatte som jobber med anskaffelser, er det vanskelig for de ansatte å ha høy

innkjøpsfaglig kompetanse innenfor alle typer anskaffelser. Det kan være svært utfordrende for en uten kompetanse innenfor eksempelvis elektro å evaluere forskjellige referanseprosjekter, erfaringer og CV-er. En god løsning for offentlige aktører uten slik kompetanse kan være å leie inn rådgivere.

En av de større utfordringene MEF trekker fram er hvordan, spesielt mindre kommuner, gjør anskaffelser av enkle ting veldig komplisert og omfattende. De opplever at det i mange tilfeller er rådgivere aktørene leier inn som står for mye av dette problemet. MEF mener at rådgivere gjør anskaffelser mer komplisert enn nødvendig av den hensikt å få flere timer på rådgivningsoppdraget. MEF får opplyst fra en del medlemmer at de ikke har problemer med kommunen, men med rådgiverne som står for anskaffelsen. MEF foreslår løsninger som bemanning, kommunesammenslåing, interkommunale samarbeid og kompetanseheving vil kunne svare på denne utfordringen.

MEF ser flere forbedringspotensialer for offentlige anskaffelser. Dette gjelder å bruke tiltaksklasser som kvalifikasjonskrav og dermed kunne utelukke kvalitative tildelingskriterier i en del anskaffelser. Enkle prosjekter bør kunne gjennomføres som rene priskonkurranser. Det er ikke nødvendig for oppdragsgiver å betale mer for kvalitet i for eksempel en standard sykkelsti på 200m. I slike tilfeller burde tiltaksklassene til Direktoratet for byggkvalitet være nok dokumentasjon på at leverandørene er gode nok til å gjennomføre oppdraget. Her er det store besparelser å hente, både hos oppdragsgiver og leverandørene. Oppdragsgiver trenger ikke å evaluere like mye dokumentasjon og leverandørene trenger ikke å levere inn like mye dokumentasjon. Å bruke egenerklæring på kvalifikasjonskravene, for så at kun den som blir innstilt til kontrakt leverer inn dokumentasjon på kvalifikasjonskravene, ble også trukket fram som et forbedringspotensial i offentlige anskaffelser. Også her vil både oppdragsgiver og leverandørene bli spart for mye arbeid.

For kompleks kombinasjon av tildelingskriterier er også en utfordring MEF trekker fram. Dersom oppdragsgiver bruker en mer kompleks kombinasjon av tildelingskriterier skaper han ekstra jobb for seg selv. Jo mer dokumentasjon og materiale som leveres inn, desto lettere er det at dokumentasjon og materiale blir misforstått eller vurdert feil. Dette skaper mer arbeid for de som evaluerer tilbudene og anskaffelsen vil dermed bli mindre effektiv og at evalueringen ikke klarer å fange opp relevante forskjeller mellom tilbudene. Oslo kommunes veileder i utforming og evaluering av tildelingskriterier anbefaler at det blir brukt så få

tildelingskriterier som mulig for å gjøre evalueringen så enkel som mulig. Det anbefales at oppmerksomheten rettes mot de behov anskaffelsen er ment for å dekke slik at oppmerksomheten ikke rettes mot forhold av mindre betydning og dermed medfører dårligere kvalitet på anskaffelsen.

MEF mener at evalueringsmodellene som blir brukt i tilbudsevalueringen er gode, men at de i en del tilfeller blir brukt feil ved at oppdragsgiver ikke bruker poengscoringen fullt ut. Da vil tildelingskriterienes angitte vekt blir forskjøvet og får en annen betydning enn hva de ville gjort dersom poengskalaen hadde blitt brukt fullt ut. Det er viktig at evalueringsmodellen klarer å fange opp relevante forskjeller, og at den relative vektningen som blir oppgitt i konkurransegrunnlaget ikke blir fraveket. Det vil stride med grunnleggende krav til forutberegnelighet i anskaffelsesloven § 5.

I følge MEF kjøper offentlige oppdragsgivere anbuds konkurranser etter samme mal, uavhengig av om det er enkle eller kompliserte kontrakter. MEF sitt syn er at små enkle kontrakter bør gjennomføres som rene priskonkurranser, mens ved mer kompliserte og større prosjekter bør det vurderes å ta inn andre tildelingskriterier enn pris. Oppdragsgiver må bli flinkere til å tilpasse konkurranseformen til det som skal kjøpes inn. Dette kan være hensiktsmessig ettersom tildelingskriterier utover pris vil være kostnadsdrivende, man skal betale mer for noe mer.

Oppdragsgivers begrunnelse for tildeling av kontrakt er i mange tilfeller konfliktskapende. MEF mener at bedre begrunnelse vil redusere antall klager. Begrunnelse skal være tilstrekkelig til at leverandørene kan forsikre seg om at oppdragsgivers valg har vært saklig og forsvarlig samt i samsvar med de tildelingskriteriene som har blitt brukt. Hvis oppdragsgiver har gjort en lovlig, etterprøvbart og objektiv evaluering burde denne være lett å dokumentere og begrunne. Dersom oppdragsgiver setter av mer tid på å gi gode begrunnelser for tilbudsevalueringen vil dette kunne svare for denne utfordringen. Det vil også spare oppdragsgiver for mye tid ved spørsmål fra leverandører om evalueringen i etterkant. Det vil også kunne medføre færre klager fra leverandørene.

MEF ser at mange av medlemmene har problemer med å utarbeide og levere god dokumentasjon på tildelingskriteriene. «Plan for gjennomføring» blir brukt som tildelingskriterie under kvalitet i en del anskaffelser. Da må leverandørene beskrive hvordan

de har tenkt til å løse oppdraget. Dersom man vet hvordan man har tenkt til å løse oppdraget og er flink til å skrive er det ikke noen stor utfordring, men det er det ikke alle som er i anleggsbransjen. De fleste leverandørene vet godt hvordan de skal løse oppdraget, men har utfordringer med å beskrive selvfølgeligheter. Det gjelder i hovedsak mindre leverandører som ikke har egen administrasjonsavdeling hvor gjerne samme personen både utfører oppdraget og utarbeider tilbudet. MEF nevner at leverandører ikke ønsker å bruke for mye tid og ressurser på anbud fordi de ikke vet om de får betalt for det arbeidet som de legger i det. Dette kan synes veldig kortsiktig tankegang fra leverandørene sin side. Det er normalt at en må regne på en del jobber for å få en. Løsninger for dette kan i følge MEF være at leverandører som har problemer med dette, leier inn innkjøpskonsulenter for å få bistand i utarbeidelse av tilbud og dokumentasjon. Ved å gjøre dette vil leverandørene få hjelp til de utfordringer de har og samtidig kan de også ta læring av det arbeidet konsulentene gjør. Bruk av innkjøpsassistanse i forbindelse med innkjøp kan øke sjansen for å vinne aktuelle kontrakter og vil også kunne gi kompetanseheving til ansatte i bedriften slik at de kan bruke denne kompetansen i konkurranser i framtiden. Dette vil selvfølgelig ha en kostnad som leverandørene må kalkulere inn i anbudet. Oppdragsgiver får dermed inn bedre dokumentasjon på de tildelingskriteriene som er satt for konkurransen, men vil som en konsekvens få inn dyrere anbud. Derfor burde det offentlige tenke nøye gjennom hvilke kriterier som settes og hva dette vil koste for oppdragsgiver. MEF foreslår også at kurs og kompetanseheving kan svare for denne utfordringen.

7.4 Oppsummering av diskusjon og drøftelse

Hovedutfordringen som kommer fram av forskningen er for store skjønsmessige vurderinger av oppdragsgiver i tilbudsevalueringen. Dette er en utfordring alle intervjuobjektene trekker fram og ikke alle har løsninger for utfordringen. MEF anbefaler at tildelingskriterier som det brukes skjønsvurderinger på ved evaluering bør kuttes ut. De mener at tildelingskriteriene som skal anvendes bør være objektivt målbare. Defineres andre tildelingskriterier enn pris er oppdragsgiver villig til å betale mer for ekstra kvalitet, og da er det viktig at denne kvaliteten kan måles for å vite hvor mye mer oppdragsgiver skal betale for denne kvaliteten. Dersom offentlig oppdragsgiver likevel velger å bruke tildelingskriterier som evalueres med skjønn, er det viktig at den som evaluerer tilbudene har god innkjøpsfaglig kompetanse. Det er sannsynlig at offentlige aktører med lavere kompetanse ville ha fått et annet utfall av evalueringen enn en offentlig aktør med høy innkjøpsfaglig kompetanse. Dette kan stride med

grunnleggende krav til blant annet forutberegnelighet. For å få til en kompetanseheving hos kommuner foreslår MEF kommunesammenslåing, interkommunale samarbeid og bemanning. MEF trekker også fram at en del tildelingskriterier kunne ha vært flyttet over til kvalifiseringsprosessen.

Det kommer fram at MEF har utfordringer med bruken av rådgivningstjenester hos offentlige aktører, og da spesielt hos mindre kommuner. De har flere løsninger på hvordan dette kan endres ved kommunesammenslåing, interkommunale samarbeid, bemanning og uformelle samarbeid mellom offentlige aktører. Åseral kommune erkjenner at de bruker mye rådgivningstjenester i sine anskaffelser og er enige i MEF sine argumenter. På den andre siden ser Åseral kommune seg nødt til å bruke rådgivningstjenester ettersom de har for lav bemanning, og for å unngå habilitetsspørsmål. Med rundt 1000 innbyggere i kommunen er habilitet ofte et tema som dukker opp.

Åseral kommune møter et dilemma hvor kommunen både har utfordringer vedrørende for stor bruk av rådgivningstjenester i tillegg til habilitetsspørsmål og for liten kompetanse og bemanning. Mindre bruk av rådgivningstjenester vil føre til større sannsynlighet for habilitetskonflikter og mindre kompetanse hos kommunen. En kommunesammenslåing med fortsatt bruk av rådgivningstjenester kan synes som løsning på dette problemet. Da vil man få økt bemanning, høyere kompetanse og rådgivere som kan være med i anskaffelser hvor habilitet er et problem og der hvor kommunen trenger ekstra kompetanse.

Statnett trekker også fram habilitet som en utfordring. En fordel Statnett har framfor Åseral kommune er at de har flere ansatte og dermed redusert risiko for habilitetskonflikter. Dersom Statnett havner i en habilitetskonflikt kan de skifte den ansatte ut med en annen. Derfor ses ikke habilitet på som en stor utfordring hos Statnett.

MEF fokuserer mye på forenklinger av offentlige anskaffelser. MEF anbefaler offentlige aktører blant annet å bruke egenerklæringer i stede for innsending av dokumentasjon på kvalifikasjonskravene og å bruke tiltaksklassene i stede for kvalitative tildelingskriterier. Her er det store tids- og kostnadsbesparelser å hente hos både de offentlige aktørene og leverandørene. Dersom leverandørene kunne ha levert inn egenerklæringer på kvalifikasjonskravene ville dette spart både leverandørene og oppdragsgiver for unødvendig arbeid. De leverandørene som ikke vinner kontrakten blir spart for unødvendig arbeid og

offentlig oppdragsgiver trenger ikke å bruke tid på å gå gjennom dokumentasjonen til de leverandørene som ikke vinner kontrakt.

Forslaget om å bruke tiltaksklassene vil også kunne gi tids- og kostnadsbesparelser for både leverandørene og oppdragsgiver. De forskjellige leverandørene er godkjente innenfor ulike tiltaksklasser (1, 2 og 3), hvor for eksempel leverandører som er godkjent innenfor tiltaksklasse 3 kan stå ansvarlige for de mest kompliserte oppdrag på området tiltaksklassen gjelder for. Det vil da være unødvendig å måtte levere inn dokumentasjon på tidligere erfaring dersom man er godkjente innen for tiltaksklassen ettersom leverandørene må levere inn dokumentasjon på tidligere erfaringer for å bli godkjent innenfor den gitte tiltaksklassen. MEF sitt syn er at i enkle oppdrag vil ikke oppdragsgiver få mer kvalitet for pengene ved å velge tildelingskriterier som går på kvalitet. MEF mener at enkle oppdrag bør tildeles etter lavest pris, med forutsetning at leverandørene ellers er kvalifiserte. MEF ønsker også en større differensiering mellom type oppdrag. De mener at mindre oppdrag burde gjennomføres som rene priskonkurranser, mens ved store kompliserte oppdrag kan det være hensiktsmessig å bruke andre tildelingskriterier enn pris.

Både MEF og Åseral kommune uttrykker ønsker om forenklinger av regelverket. Begge trekker blant annet fram at det i en del tilfeller skal for lite til for at et tilbud blir forkastet. Til eksempel ble Hæhre Entreprenør AS sitt tilbud nylig forkastet fordi deres tilbud ble levert til Statens Vegvesen sitt kontor i Mosjøen i stedet for Oslo (Byggeindustrien, 2016). Konsekvensen av at de ikke får levere tilbud er at det blir mindre konkurranse om anskaffelsen og at Statens Vegvesen risikerer å ende opp med å betale mer enn de ville dersom det forkastede tilbudet var billigst. På den annen side er dette en feil som enkelt kunne vært unngått fra Hæhre sin side, og det er en feil som er innenfor Hæhre sin kontroll.

Både Åseral kommune og MEF trekker fram at spesielt mindre leverandører er dårlige på å levere inn dokumentasjon på kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier, og Statnett ser at leverandører blander mellom hva som er kvalifikasjonskrav og hva som er tildelingskriterier. For at leverandørene skal bli bedre på disse tingene foreslås det kurs, foredrag og at leverandørene kan leie inn anskaffelsesekspert. Disse forslagene vil fremme kunnskap hos leverandørene og det vil kunne øke sannsynligheten for å vinne kontrakter og anses derfor som gode forslag til leverandørene.

Statnett mener at konkurranse med forhandling er en god anskaffelsesprosedyre hvor det er mulighet for å fremme kunnskap hos leverandørene underveis. Etter forhandlingene får leverandørene tilbakemelding om hvordan de ligger an på de ulike tildelingskriteriene, slik at de får muligheten til å forbedre seg i den pågående konkurransen og i framtidige konkurranser.

8 Oppsummering

Hensikten med problemstillingen har vært å belyse utfordringer ved dagens bruk av tildelingskriterier og evaluering av tilbud ved offentlige anskaffelser av bygg- og anleggstjenester. Idet følgende gis en kort oppsummering av de viktigste funn, etterfulgt av forslag til videre forskning og svakheter ved denne oppgaven.

8.1 Oppsummering av de viktigste funn

Overordnet bilde er at i utgangspunktet går anskaffelser bra. Likevel viser forskningen at det er forbedringspotensial ved flere områder, både hos leverandører og offentlige aktører. Det er i hovedsak mindre leverandører som trekkes fram ved at de kan bli bedre på å utforme tilbud og levere bedre dokumentasjon. Det kan virke som om mindre leverandører som ikke har noen administrasjon, legger for liten vekt på tilbudsutformingen. Dette kan straffe seg ved at de ikke vinner kontrakt. Kurs, kompetanseheving og bruk innkjøpsassistanse trekkes fram som løsninger på denne utfordringen.

Utfordringer for offentlige aktører er at anskaffelser gjøres for komplisert, for liten kompetanse hos små kommuner, det er vanskelig å definere gode tildelingskriterier og evaluere ikke-priskriterier. Ved evalueringen av ikke-priskriteriene er det enighet om at det blir brukt for mye skjønsmessige vurderinger som kan føre til blant annet brudd på grunnleggende krav i regelverket. Det foreslås begrenset bruk av tildelingskriterier som ikke kan evalueres objektivt, en del forenklinger i anskaffelsesprosessen og mer kompetanse hos de offentlige innkjøperne som evaluerer tilbudene. Det foreslås også å flytte tildelingskriterier til kvalifiseringsprosessen slik at offentlig oppdragsgiver unngår problemer med skjønsvurderinger av ikke-målbare tildelingskriterier.

8.2 Videre forskning

Etter å ha skrevet denne avhandlingen ønsker jeg å trekke fram tre temaer for videre forskning. Dette gjelder temaer som har dukket opp under forskningen, men som jeg ikke har hatt kapasitet til å dykke dypere inn i. Dette har både med oppgavens avgrensninger med hensyn på omfang og at temaene har dukket for sent opp til at jeg har hatt kapasitet til å forske nærmere på dem. Det første jeg vil anbefale for videre forskning er å se nærmere på hvordan tildelingskriterier kan bli erstattet med minimumskrav i offentlige anskaffelser. Her kan det

ligge store kostnadsbesparelser for både offentlig oppdragsgiver og leverandører og vil derfor være interessant å se nærmere på.

Det andre temaet jeg ønsker å trekke fram er dynamisk innkjøpsordning. Denne innkjøpsordning har vært svært lite brukt i bygg- og anleggsbransjen. Det kunne vært interessant å forsøke denne ordningen på kjøp av enkle varer og tjenester i bygg- og anleggsbransjen. Det kunne for eksempel vært forsøkt på kjøp basert på timepriser på håndverkere, timepriser på maskiner, materiell eller innkjøp av for eksempel olje og diesel på eget utstyr.

Det siste temaet jeg vil anbefale for videre forskning er hvordan tiltaksklasser i bygg og anleggssaker kan bli erstatning for kvalifikasjonskrav og ikke-priskriterier i offentlige anskaffelser. Også her vil det være kostnadsbesparelser å hente, både for det offentlige og leverandørene.

8.3 Svakheter ved denne oppgaven

Tanken med oppgaven var å se på både små og store offentlige aktører. Statnett er et eksempel på en stor aktør, men er unnfanget forsyningsforskriften og har dermed større muligheter ved bruk av konkurranse med forhandlinger. Det er stor sannsynlighet for at nettopp det er grunnen for at Statnett velger å bruke konkurranse med forhandling i nesten alle sine anskaffelser. Åseral kommune er unnfanget den klassiske sektoren og har derfor større begrensninger ved anskaffelsesprosedyren konkurranse med forhandling. Dette gjør at disse to aktørene ikke kan sammenlignes i like stor grad som hvis de hadde vært unnfanget samme forskrift. Det ses i lys av oppgavens problemstilling likevel ikke som et problem, bare en potensiell svakhet.

I etterkant av intervjuene har jeg sett at det muligens ikke hadde vært nødvendig å stille like mange spørsmål i intervjuguidene. Spesielt spørsmål som var ment for oppvarming og som ikke var knyttet direkte til problemstillingen. Grunnen for at det ble gjort var for å få en god innledning til intervjuet og for å forsøke å skape en bedre samtale rundt intervjuet.

9 Referanser

Anleggsmaskinen (2016). *Når lavest pris ikke er nok*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://anleggsmaskinen.no/2016/02/nar-laveste-pris-ikke-er-nok/>> [Lest 20. Februar 2016].

Anskaffelsesforskriften. Forskrift av 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser.

Anskaffelsesloven. Lov av 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser.

Arctic entrepreneur (2016). *Priser og praktisk informasjon*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://arcticentrepreneur.no/priser-og-praktisk-informasjon/>> [Lest 25. januar 2016].

Arkitektbedriftene (2016). *Entrepriseformer*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.arkitektbedriftene.no/2-5-entrepriseformer4667>> [Lest 15. mars 2016].

Byggeindustrien (2016). *Vegvesenet har avvist Hæhre på Helgeland sør – tilbudet levert til feil adresse*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.bygg.no/article/1278716>> [Lest 12. juni 2016].

Direktoratet for forvaltning og IKT (2016). *Kravspesifikasjon*. [Internett]. Oslo: DIFI. Tilgjengelig fra: <<http://www.anskaffelser.no/anskaffelsesfaglige-temaer/konkurransgrunnlag/kravspesifikasjon>> [Lest 4. april 2016].

Direktoratet for forvaltning og IKT (2016). *Utveljingskriterium*. [Internett]. Oslo: DIFI. Tilgjengelig fra: <<http://www.anskaffelser.no/anskaffelsesfaglige-temaer/konkurransgrunnlag/utvelgelseskriterier>> [Lest 5. april 2016].

Direktoratet for forvaltning og IKT (2016). *Kravspesifikasjon*. [Internett]. Oslo: DIFI. Tilgjengelig fra: <<http://www.anskaffelser.no/anskaffelsesfaglige-temaer/anskaffelsesprosedyrer/konkurrans-med-forhandlinger>> [Lest 6. mai 2016].

Direktoratet for forvaltning og IKT (2016). *Kravspesifikasjon*. [Internett]. Oslo: DIFI. Tilgjengelig fra: <http://www.anskaffelser.no/nyhet/2015-06-17/dynamisk-innkjopsordning-populaer-pa-vestlandet?utm_source=Anskaffelser.no+abonnentliste&utm_campaign=352f7f6358-

Nyhetsbrev_19_juni_20156_12_2015&utm_medium=email&utm_term=0_41ce58fa0b-352f7f6358-210369985> [Lest 2. mai 2016].

Dragsten, M.H. (2013). *Offentlige anskaffelser – regelverk, praksis og løsninger*. Oslo: Universitetsforlaget.

Finansdepartementet (2015). *Statsbudsjettet 2016: Nye Veier AS – utbyggingsselskap for vei: Regjeringen foreslår 1,3 milliarder kroner*. [Internett]. Oslo: Finansdepartementet.

Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nye-veier-as--utbyggingsselskap-for-vei-regjeringen-foreslar-13-milliarder-kroner/id2457066/>> [Lest 11. januar 2016].

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2013). *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*. [Internett]. Oslo: Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/konkurransopolitikk/anskaffelse_sveilderer_2013.pdf> [Lest 3. februar 2016].

Hauge, K. (2014). «*Offentlige anskaffelser – kontraktstrategi IND 530 V2014*» Stavanger: Universitetet i Stavanger. [Forelesningsnotater].

Hauge, K. (2015). «*Bakgrunn + EØS regler – Kontraktstrategi IND 530*» Stavanger: Universitetet i Stavanger. [Forelesningsnotater].

Høy, T.H. og Storhaug, O.S. (2010). *Anbefaling til kontraktstrategi for Statens vegvesens utbyggingsprosjekter*. Oslo: Statens vegvesen [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/190587>> [Lest 1. mars 2016].

KOFA (2016). *Kva er Klagenemda for offentlige anskaffelser (KOFA)?* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.kofa.no/en/om/>> [Lest 8. mars 2016].

Kvale, S. og Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju. 2. utg.* Gyldendal Norsk forlag.

Lunander, A og Andersson, A (2004). *Metoder vid utvärdering av pris och kvaliteten i offentlig upphandling*. Sverige: Konkurrensverkets uppdragsforskningsserie. [Internett] <<http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/uppdragsforskning/metoder-vid->

utvarderingsmodeller-inom-offentlig-upphandling.-en-inventering-och-analys-av-utvarderingsmodeller-inom-offentlig-upphandling.pdf> [Lest 18. Februar 2016].

Nærings- og fiskeridepartementet (2015). *Justerte terskelverdier for offentlige anskaffelser*. [Internett]. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser-listeside/terskelverdier/id414970/>> [Lest 3. februar 2016].

Offentlighetslova. Lov av 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig virksomhet.

Standard Norge (2016). *Kontraktstandarder – bygg, anlegg og eiendom*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://www.standard.no/fagomrader/kontrakter-og-blanketter/kontraktstandarder-bygg-anlegg-og-eiendom/>> [Lest 18. mars 2016].

Statistisk sentralbyrå (2015). *Offentlige innkjøp 2014*. Oslo: Statistisk sentralbyrå (Norges offisielle statistikk). [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/offinnkj>> [Lest 19. januar 2016].

Statnett (2016). *Om Statnett*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.statnett.no/Om-Statnett/>> [Lest 19. april 2016].

Store Norske Leksikon (2016). *Åseral*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://snl.no/%C3%85seral>> [Lest 11. mai 2016].

Tafjord, T. og Stensland, A. (2008). «Verdi- og kvalitetssikring», i Hauge, K. (red.) *Verdivalg i hverdagen – om å holde sin sti ren*. Oslo: Humanist Forlag.

Undervisningsbygg (2007). *Veileder – fordeler og ulemper med ulike entreprisereformer*. [Internett]. Oslo: Undervisningsbygg. Tilgjengelig fra: <<http://www.anskaffelser.no/verktoy/veileder-fordeler-og-ulemper-med-ulike-entrepriserformer>> [Lest 17. mars 2016].

Utviklings- og kompetanseetaten (UKE) (2008). *Oslo kommunes veileder i utforming og evaluering av tildelingskriterier*. [Internett]. Oslo: Oslo kommune Utviklings- og

kompetanseetaten. Tilgjengelig fra:

<<http://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser/files/tildelingskriterier.veileder.oslokommune.pdf>> [Lest 21. januar 2016].

Utenriksdepartementet (2009). *WTOs avtale om offentlige anskaffelser*. [Internett]. Oslo:

Utenriksdepartementet. Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/handelspolitikk/sletting/nyhetsbrev_tidligere/wtos-avtale-om-offentlige-anskaffelser-/id583853/> [Lest 20. januar 2016].

10 Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide for offentlige aktører

Vedlegg 2: Intervjuguide for bransjeforbund

Vedlegg 1: Intervjuguide for offentlige aktører

Intervjuobjekt:

Deltakere:

Organisering og marked

1. Hvordan er kommunen organisert i forhold til anskaffelser av bygg- og anleggstjenester? Hvem er med i anskaffelsesprosessen og hvordan er ansvaret fordelt mellom de involverte?
2. Hvilken entreprisform er mest brukt ved deres kjøp av bygg- og anleggstjenester?
3. Hvilken anskaffelsesprosedyre er dominerende ved deres anskaffelser?
4. Hvordan mener dere markedsituasjonen er for leverandørene i dag?

Utfordringer og styrker

5. Hvilke utfordringer møter dere ved dagens bruk av tildelingskriterier? Gi gjerne eksempler
6. Hvilke utfordringer erfarer dere ved dagens evaluering av tilbudene? Gi gjerne eksempler.
7. Hvilke typer henvendelser får dere fra leverandørene angående tildeling av oppdrag?
8. Vil dere trekke fram noen styrker ved dagens bruk av tildelingskriterier og evalueringsmodell for disse?

Løsninger og framtiden

9. Hvilke grep mener dere vil kunne svare på disse utfordringene?
10. Hva kan fremme kunnskap innen temaet tildelingskriterier og evaluering av tilbud hos det offentlige?
11. Hva kan fremme kunnskap innen temaet tildelingskriterier og evaluering av tilbud hos leverandørene?
12. Hvilke tanker har dere om framtiden i forbindelse med temaet?

Tusen takk for hjelpen!

Vedlegg 2: Intervjuguide for bransjeforbund

Intervjuobjekt:

Deltakere:

Organisering og marked

1. Hvordan samler dere inn informasjon om erfaringer fra leverandører i bransjen?
2. Hvordan videreformidler dere denne informasjonen til offentlige aktører?
3. Hvordan mener dere markedssituasjonen er for leverandørene innen bygg- og anleggsbransjen i dag?

Utfordringer og styrker

4. Hvilke utfordringer møter dere ved dagens bruk av tildelingskriterier? Gi gjerne eksempler.
5. Hvilke utfordringer erfarer dere ved dagens evaluering av tilbudene? Gi gjerne eksempler.
6. Hvilke henvendelser får dere fra leverandørene i forbindelse med utfordringene knyttet til dette temaet?
7. Vil dere trekke fram noen styrker ved dagens bruk av tildelingskriterier og evalueringsmodell for disse?

Løsninger og framtiden

8. Hvilke grep mener dere vil kunne svare på disse utfordringene?
9. Hva kan fremme bedre kunnskap og erfaringer innen temaet tildelingskriterier og evaluering av tilbud hos det offentlige?

10. Hva kan fremme bedre kunnskap og erfaringer innen temaet tildelingskriterier og evaluering av tilbud hos leverandørene?

11. Hvilke framtidstforventninger har dere i forbindelse med temaet?

Tusen takk for hjelpen!