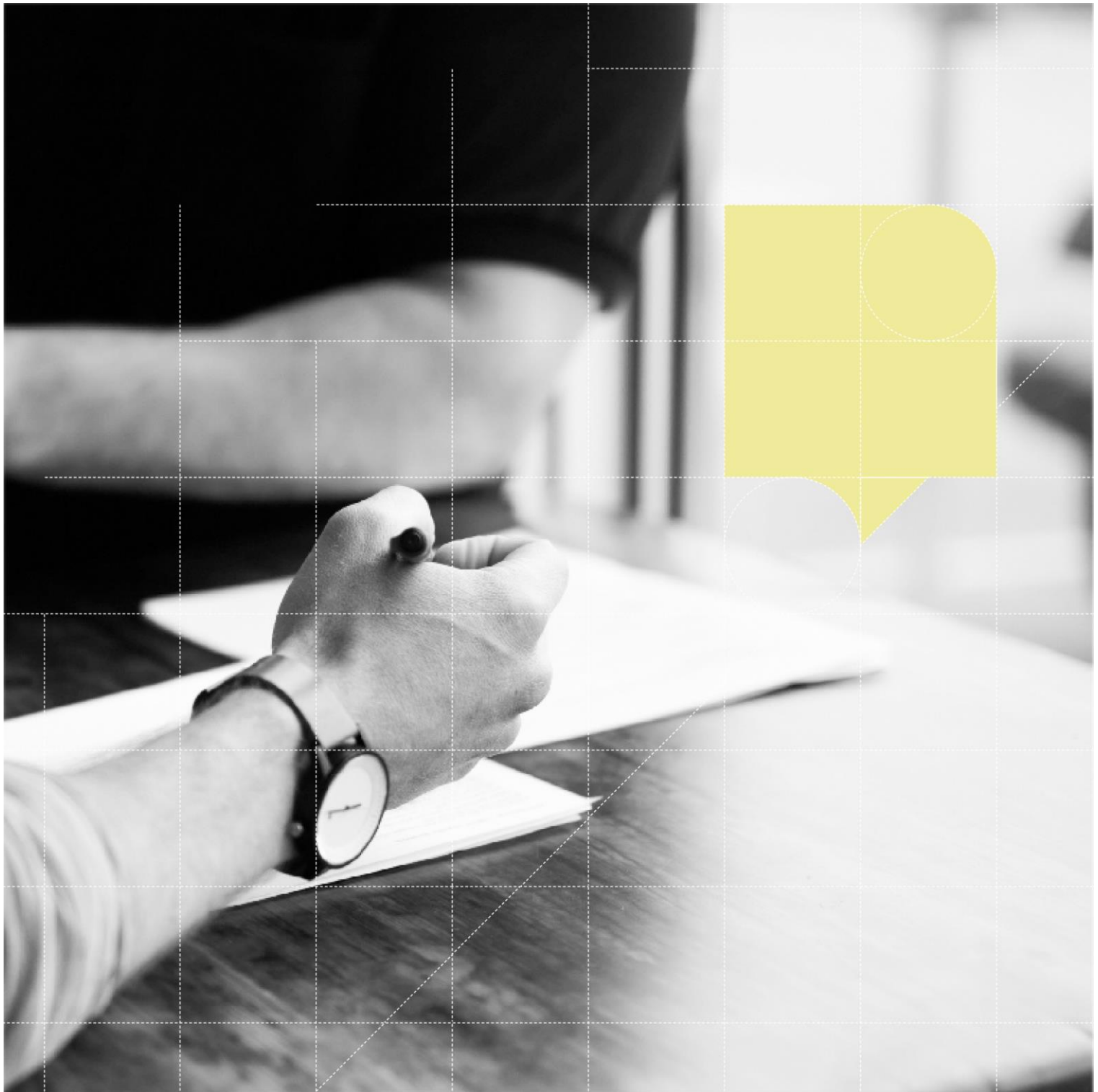


# Regelrådets uttalelse

Om: **NOU 2024: 9 Ny lov om offentlige anskaffelser – andre delutredning**

Ansvarlig: **Nærings- og fiskeridepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Nærings- og fiskeridepartementet

Deres ref.:

24/3624

Vår ref.:

24/00122

Vår saksbehandler:

Johnsrud

Dato:

02.07.2024

## Uttalelse

Om: **NOU 2024: 9 Ny lov om offentlige anskaffelser – andre delutredning**

Konklusjon: **Utredningen har svakheter**

### Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Regelrådets uttalelse i denne saken må ses i sammenheng med Regelrådets uttalelse til NOU 2023: 26 Ny lov om offentlige anskaffelser – første delutredning. Uttalelsen finnes [her](#) (lenke).

Regelrådet mener at utredningen har svakheter, jf. utredningsinstruksen pkt. 2-1 og 2-2.

Anskaffelsesutvalget har levert en grundig utredning med en god struktur. Problem og mål er beskrevet, det er utredet alternativer og det er en god beskrivelse av handlingsrommet som EØS-retten og internasjonale avtaler gir. Regelrådet savner imidlertid en nærmere prinsipiell drøfting av hvilke og hvor mange samfunnshensyn som offentlige innkjøp skal forholde seg til. En slik drøfting burde inneholde en vurdering av merkostnadene for næringslivet av enkelte av tiltakene.

Det er enkelte svakheter i utredningen når det gjelder leverandørutvikling og i hvilken grad anskaffelsesregelverket åpner for at det offentlige aktivt kan utvikle leverandørens konkurransevne, slik at de er i bedre stand til å dekke oppdragsgiveres fremtidige behov. Videre er det en kjent utfordring at mange offentlige innkjøpere, og særlig kommuner, mangler nødvendig innkjøpskompetanse. Innkjøpskompetanse er en viktig forutsetning for en vellykket gjennomføring av anskaffelsesregelverket og burde vært adressert i utredningen.

Regelrådet forstår at leverandørutvikling og innkjøpskompetanse ikke har vært en del av utvalgets mandat. Regelrådet mener likevel at disse faktorene er grunnleggende og viktige forutsetninger for at målene som er skissert i mandatet og i utredningen kan nås. Regelrådet anmoder derfor Nærings- og fiskeridepartementet om å følge opp dette i forbindelse med den videre behandlingen av saken.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger. Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise  
leder av Regelrådet

## **1 Om forslaget som er sendt på høring**

Nærings- og fiskeridepartementet har sendt på høring NOU 2024: 9 Ny lov om offentlige anskaffelser – andre delutredning.

Anskaffelsesutvalget ble oppnevnt av Kongen i statsråd 4. november 2022. Utvalget har hatt som mandat å gjennomgå regelverket for offentlige anskaffelser og komme med forslag til endringer. Første delutredning ble lagt frem 10. november 2023, og Regelrådet ga en gul [uttalelse](#) (lenke) til denne 2. februar 2024.

I andre delutredning har utvalget vurdert sikkerhet og beredskap, lokale og regionale leverandører, åpenhet om eierskap og skatt, geografisk virkeområde og reglene om avvisning og håndheving. I tillegg legger utvalget frem fullstendige forslag til ny lov om anskaffelser i forsyningssektorene og ny lov om konsesjonskontrakter.

## **2 Regelrådets mandat og prioritering**

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til.

### **2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken**

Gjennom offentlige anskaffelser bruker det offentlige betydelige ressurser på varer og tjenester fra næringslivet. Det er derfor viktig at regelverket balanserer hensynene til konkurranse, offentlig og privat ressursbruk og samfunnshensyn på en fornuftig måte. Regelrådet ga uttalelse til den første delutredningen det er derfor naturlig også å vurdere den andre delutredningen som omhandler viktige forhold for næringslivet som leverandør.

## **3 Regelrådets vurdering av utredningen**

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

### **3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget**

Problem og mål er grundig og detaljert beskrevet i utvalgets mandat som er gjengitt i sin helhet i den første delutredningen. På denne bakgrunn viser Regelrådet til vurderingen av problem og mål i Regelrådets uttalelse til første delutredning, pkt. 3.1.

### **3.2 Utredning av alternative tiltak**

Regelrådet finner det positivt at det er utredet enkelte alternative tiltak i utredningen der nasjonalt handlingsrom åpner for dette.

Etter Regelrådets vurdering er utvalget tydelige i beskrivelsen av nasjonalt handlingsrom og hvordan dette kan brukes og ikke brukes. Regelrådet finner det videre positivt at internasjonal rett og reguleringen i andre land er beskrevet i utredningen. Det er også positivt at utvalget har vurdert behovet for supplerende tiltak som for eksempel veiledning, og gitt konkrete innspill til dette. For øvrig viser Regelrådet til vurderingen av alternative tiltak i sin uttalelse til første delutredning, pkt. 3.2.

### **3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv**

Etter Regelrådets vurdering hadde den første delutredningen mest fokus på det offentliges praktisering av regelverket og ikke så mye på leverandørene. Regelrådet mener at fokuset på leverandørene er mer til stede i den andre delutredningen. Dette skyldes særlig kapitlet om lokale og regionale leverandører. På denne bakgrunn mener Regelrådet at utvalget samlet sett har gitt en tilstrekkelig beskrivelse av berørt næringsliv i denne saken.

### **3.4 Utredning av virkninger for næringslivet**

I den første delutredningen mente Regelrådet at virkningene for det offentlige var grundig utredet, men at det var enkelte svakheter i utredningen av virkninger for næringslivet. Regelrådet stilte også spørsmål ved kvaliteten på datagrunnlaget som lå til grunn for utredningen.

Etter Regelrådets vurdering er det en grundigere utredning av virkningene for næringslivet i den andre delutredningen hvor hensynet til lokale og regionale leverandører er vurdert i et eget kapittel. Regelrådet finner det positivt at utvalget er tydelige på hvilke relevante tiltak som kan gjennomføres for å innrette konkurransen slik at lokale og regionale leverandører kan delta i konkurransen om offentlige kontrakter for anskaffelser over EØS-terskelverdi.

Et av hovedformålene med offentlige anskaffelser er å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. For å oppnå dette er konkurranse viktig. Konkurransesvirkninger er gjennomgående vurdert i utredningen og særlig i forbindelse med forslagene som går ut på å fremme konkrete hensyn eller legge til rette for bestemte typer leverandører.

Regelrådet mener at utvalget burde drøftet behovet for og virkningene av at det offentlige kan drive leverandørutvikling særlig i distriktene. Regelrådet registrerer at utvalget har gjort rede for et leverandørutviklingsprosjekt i Forsvaret med fokus på beredskap og SMB. Utover dette kan Regelrådet ikke se at leverandørutvikling er drøftet i utredningen. Regelrådet er kjent med Leverandørutviklingsprogrammet (LUP) som eies av Innovasjon Norge, KS, Forskningsrådet og NHO. Innovative anskaffelser er viktige for å skape bedre og mer bærekraftige produkter og tjenester for framtida. Regelrådet savner en vurdering av hvordan regelverket kan legge bedre til rette for innovative offentlige anskaffelser, herunder at dette ses i sammenheng med tiltak for å legge til rette for lokale og regionale leverandører i offentlige anskaffelser. Regelrådet mener at utvalget burde drøftet virkningene for leverandørenes konkurransevne, slik at de er i bedre stand

til å dekke oppdragsgiveres fremtidige behov. Regelrådet mener dette kan være særlig viktig både i et distrikts- og beredskapsperspektiv.

Regelrådet vil bemerke at de administrative kostnadene ved å gjennomføre den nye anskaffelsesloven er høye og kan være noe undervurdert i utredningen. Etter Regelrådets vurdering kan det være nødvendig å bevilge midler til veiledning for både leverandører og innkjøpere, og til kompetanseheving for innkjøpere både på statlig og kommunalt nivå.

Når det gjelder håndhevelsesreglene savner Regelrådet en nærmere vurdering av ressursbehovet i KOFA for å opprettholde dagens saksbehandlingsnivå også med de nye oppgavene. Dette er viktig slik at kontraktspartene ikke blir utsatt for unødvendige utsettelse.

Utvalget har lagt frem en del statistikk og data om verdien av offentlige anskaffelser. Regelrådet kan imidlertid ikke se at utvalget har forsøkt å beregne kostnad- og nyttevirkninger av forslagene for næringslivet. Regelrådet har forståelse for at det kan være vanskelig å beregne enkelte av nyttevirkningene for næringslivet i og med at måloppnåelsen avhenger av i hvilken grad innkjøperne benytter de mulighetene som regelverket gir. Likevel mener Regelrådet at utvalget kunne anslått kostnadsvirkningene for næringslivet av enkelte av forslagene.

### **3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet**

Det er positivt at utvalget foretar en helhetlig gjennomgang av anskaffelsesregelverket gjennom delutredning I og II. For å sikre en vellykket gjennomføring er det viktig at departementet i den videre oppfølgingen av saken også har en helhetlig tilnærming til gjennomføringen og ikke innfører regelverket stykkevis og delt. Dette kan føre til at forenklingseffektene svekkes.

Regelrådet finner det positivt at behovet for veiledere er omtalt, og at det er konkrete forslag til hvilke veiledere som bør utformes. Gode veiledere er viktige for å sikre en vellykket gjennomføring med mange forskjellige offentlige innkjøpere.

Det er en kjent utfordring at mange offentlige innkjøpere, og særlig kommuner, mangler nødvendig innkjøpskompetanse. Tilstrekkelig innkjøpskompetanse er en viktig forutsetning for en vellykket gjennomføring av anskaffelsesregelverket som burde vært adressert i utredningen. I Regelrådets uttalelse til den første delutredningen påpekte vi at det er svakheter i utredningen av tiltak som skal sikre tilstrekkelig innkjøpskompetanse i det offentlige. Regelrådet kan heller ikke se at konkrete tiltak for å heve innkjøpskompetansen er vurdert i den andre delutredningen. Etter Regelrådets vurdering er det en svakhet at dette forholdet ikke er omtalt i utvalgets mandat. Dersom departementet planlegger å iverksette tiltak for å heve innkjøpskompetansen så burde dette vært omtalt i mandatet og i utredningen. Regelrådet mener at departementet i den videre oppfølgingen av utredningene må vurdere tiltak som kan heve innkjøpskompetansen. Dersom dette ikke skjer er det risiko for at anskaffelsesregelverket ikke når de oppgitte målene. Etter Regelrådets vurdering kan dette få store konsekvenser for samfunnet.

## **4 Prinsipper for god regulering av næringslivet**

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde

ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestep praksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

#### **4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter**

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Etter Regelrådets vurdering var hensynet til små bedrifter ikke tilstrekkelig vurdert i første delutredning. Regelrådet finner det positivt at hensynet til små, og da særlig lokale og regionale, leverandører er viet større plass i den andre delutredningen. Utvalget har på en god måte gjort rede for hvilke hensyn som kan tas og hvilke tiltak som kan gjennomføres for å sikre at også små bedrifter kan konkurrere om offentlige kontrakter. Hvorvidt dette lykkes avhenger av i hvilken grad innkjøperne evner å ta i bruk det handlingsrommet som anskaffelsesregelverket gir.

#### **4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen**

I den første delutredningen påpekte Regelrådet at det i liten grad var innhentet synspunkter fra bedrifter som leverer varer og tjenester til det offentlige om deres erfaringer med konkurransesituasjonen og med kostnadene ved å levere anbud mv. Regelrådet er kjent med at enkelte virksomheter har deltatt i referansegruppen. Regelrådet finner det videre positivt at utvalget har fått flere konkrete innspill fra referansegruppen og at disse er vurdert. Det fremgår også av utredningen av utvalget har mottatt innspill fra næringslivet uten at det fremgår nærmere hvordan disse er mottatt og fra hvem.

#### **4.3 Forenkling for næringslivet**

Når det gjelder forenkling for næringslivet viser Regelrådet til sin uttalelse til første delutredning, pkt. 4.3

#### **4.4 Rapporteringsbyrder**

Regelrådet registrerer at utvalget ikke foreslår å innføre land-for-land-rapportering for skatteformål. Vi kan heller ikke se at utvalget foreslår andre rapporteringsbyrder i delutredningen. Når det gjelder forslaget om å heve innslagspunktet for kontrollplikten og krav til dokumentasjon av oppnåelse av samfunnsmålene viser vi til Regelrådets uttalelse til første delutredning, pkt. 4.4.

#### **4.5 Fremtidsrettet regulering**

Når det gjelder fremtidsrettet regulering viser Regelrådet til sin uttalelse til første delutredning, pkt. 4.5.

#### **4.6 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket**

Når det gjelder evaluering viser Regelrådet til sin uttalelse til første delutredning, pkt. 4.6.

## **5 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?**

Regelrådet finner det positivt at utvalget foreslår å forenkle anskaffelsesregelverket med mål om å få ned transaksjonskostnadene både i det offentlige og hos leverandørene. Videre er det positivt at terskelverdiene økes sammenlignet med gjeldende rett og at det utredes hvilke hensyn som kan tas og hvilke tiltak som kan gjennomføres for å sikre at også små bedrifter kan konkurrere om offentlige kontrakter. Regelrådet savner imidlertid en vurdering av behovet for leverandørutvikling og i hvilken grad anskaffelsesregelverket åpner for at det offentlige aktivt kan utvikle leverandørenes konkurranseevne, slik at de er i bedre stand til å dekke oppdragsgiveres fremtidige behov.

Det fremgår av utvalgets forslag at anskaffelsesregelverket skal bidra til å nå en rekke samfunns mål. Regelrådet stiller spørsmål ved om forenklingseffekten blir nulltet ut av kostnader knyttet til de mange samfunns målene.

Regelrådet mener at intensjonen er god, men at en vellykket og effektiv gjennomføring er avhengig av tilstrekkelig innkjøpskompetanse i det offentlige. Dette er et forhold som ikke er drøftet i utredningen og som Nærings- og fiskeridepartementet dermed må følge særskilt opp.

Måloppnåelsen i denne saken er avhengig av i hvilken grad innkjøperne i det offentlige benytter de mulighetene som regelverket gir. Dersom dette blir gjort er det grunn til å tro at målene kan nås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.