



Vurdering av praksis for offentlige anskaffelser av tekniske hjelpemidler

Utarbeidet for Arbeids- og sosialdepartementet, november 2016

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Om Inventura

Inventura har høyt utdannende medarbeidere med bred praktisk erfaring, og tjenester og produkter som gir våre kunder totale og skreddersydde løsninger knyttet til hele innkjøpsprosessen. Dette innebærer blant annet utvikling av innkjøps- og leverandørstrategier, gjennomføring av analyser, innkjøpsprogrammer og konkurranser, operativ innkjøpsbistand, utvikling og gjennomføring av kompetanseprogram, og endringsledelse.

Vi samarbeider både med private og offentlige bedrifter innen et bredt spekter av bransjer. I tillegg leverer vi skreddersydde kurs og opplæringsprogram til både privat og offentlig sektor.

Inventura har i dag ca. 90 ansatte fordelt på kontorer i Bergen, Oslo og Stavanger. Selskapet er 100 prosent eid av ansatte.

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	5
1. Oppdrag, problemstillinger og metode	7
1.1 Oppdraget	7
1.2 Problemstillinger	7
1.3 Metode	8
1.4 Oppbygging av rapport	9
2. Aktører og organisering av anskaffelser av hjelpemidler	10
2.1 Hjelpemidler og brukerne	10
2.2 Leverandørnæringen	10
2.3 NAV og anskaffelser	13
2.4 Sentrale mål, hensyn og avveininger på hjelpemiddelområdet	16
3. Handlingsrommet i EØS-avtalen	18
3.1 Premisser for analysen	18
3.2 Om EØS-avtalen	19
3.3 Introduksjon til anskaffelsesretten	19
3.4 Dialog med leverandører før anskaffelse	21
3.5 Gjennomføring av anskaffelser	22
3.6 Samarbeid mellom offentlige oppdragsgivere (offentlig-offentlig samarbeid)	28
3.7 Offentlighet og innsyn i anskaffelsesprosesser	29
3.8 Konkurranseretten	30
3.9 Oppsummering	31
4. Konkurransen i hjelpemiddelmarkedet	33
4.1 Hvorfor er konkurranse ønskelig?	33
4.2 Hva sier prisutviklingen?	33
4.3 Er konkurransen i hjelpemiddelmarkedet effektiv?	34
4.4 Parallellavtaler og konkurranse	37
4.5 Oppsummering	38
5. Innovasjon i hjelpemiddelanskaffelsene	40
5.1 Hvor skjer innovasjon?	40
5.2 Dagens anskaffelser og insentiver til innovasjon	41
5.3 Hvilke forhold i anskaffelsene påvirker produktutvikling og innovasjon?	41
5.4 Innovative anskaffelsesprosesser	45
5.5 Oppsummering	45
6. Dekning av brukerbehov	46
6.1 Dekkes brukerbehov?	46
6.2 Innretning av anskaffelser og dekning av brukerbehov	48

6.3	Praktisering av parallellavtaler og brukerbehov	49
6.4	Oppsummering	50
7.	Administrasjonskostnader i anskaffelsene	51
7.1	Administrasjonskostnader i NAV	51
7.2	Administrasjonskostnader hos leverandørene	52
7.3	Hvilke deler av anskaffelses-prosessene er særlig krevende?	53
7.4	Er administrasjonskostnadene høye sammenlignet med andre anskaffelser?	55
7.5	Oppsummering	57
8.	Samlet vurdering og konklusjon	58
9.	Kilder	60
9.1	Lover, forskrifter, direktiver, konvensjoner og annet regelverk	60
9.2	Lovforarbeid, offentlige utredninger og lignende	60
9.3	Rettspraksis og lignende	60
9.4	Litteratur	60

Sammendrag og konklusjoner

Gode og funksjonelle hjelpemidler er avgjørende for at personer med nedsatt funksjonsevne skal fungere godt i hverdagen og ha muligheten for en aktiv yrkesdeltakelse. Det er staten ved Arbeids- og velferdsetaten (NAV) som anskaffer hjelpemidler som stilles til disposisjon for de som fyller vilkårene for rett til hjelpemidler etter folketrygdloven. Kjøp av hjelpemidler utgjør i dag en betydelig utgiftspost på offentlige budsjetter.

Et av punktene i Solberg-regjeringens Sundvollen-erklæring fra 2013 tar til orde for en gjennomgang av hjelpemiddelpolitikken. I den forbindelse har regjeringen oppnevnt et ekspertutvalg for å foreta en helhetlig gjennomgang, blant annet med fokus på kostnadseffektive løsninger, kompetansebehov og ansvarsfordeling mellom kommune og stat. Som del av arbeidet til ekspertutvalget, har Oslo Economics AS og Inventura AS gjennomført en vurdering av dagens praksis for offentlige anskaffelser av tekniske hjelpemidler.

NAV søker, innenfor rammene av regelverket for offentlige anskaffelser, å ivareta ulike mål og hensyn i arbeidet med anskaffelser av hjelpemidler. Brukerne skal få god dekning for sine behov, samtidig som statens ressurser utnyttes effektivt, både ved lav pris på innkjøpte produkter og tjenester samt lave administrasjonskostnader. Virkemidler for å oppnå dette er blant annet å stimulere konkurranse og innovasjon, gjennom å innrette anskaffelsene på hensiktsmessige måter.

Det er krevende å ivareta alle mål og hensyn fullt ut samtidig. I stor grad vil det være slik at det er konflikter mellom ulike mål og hensyn. NAV må derfor fra tilfelle til tilfelle gjøre både en vurdering av hvilke mål og hensyn som skal vektlegges, og hvilke virkemidler som er mest egnet for å sikre måloppnåelse.

Vi har i dette oppdraget vurdert hvilket handlingsrom som finnes innenfor EØS-avtalen når det gjelder anskaffelse av hjelpemidler. Intensjonen har vært å klarlegge mulighetene EØS-retten gir til å fremme innovasjon og effektiv priskonkurranse, og til å anskaffe hjelpemidler på en slik måte at brukernes individuelle behov blir best mulig dekket. Et viktig funn er at «fritt brukervalg» ikke er mulig innenfor rammen av offentlige anskaffelser.

Konkurransen i markedet varierer mye mellom de ulike hjelpemiddelpostene NAV gjør anskaffelser innenfor. Totalt er det 447 ulike hjelpemiddelposter, og det er 110 ulike leverandører som har en eller flere avtaler med NAV om leveranse av hjelpemidler i dag. I gjennomsnitt er det 3,5 tilbydere per post i hjelpemiddelkonkurransene. Dette er noe lavere enn generelt for offentlige anskaffelser i Norge, der medianen er 4 og gjennomsnittet er 4,8 tilbydere. I 30 prosent av hjelpemiddelkonkurransene er det bare én tilbyder.

Vi konkluderer likevel med at konkurransen i hjelpemiddelmarkedet er effektiv. Aktørene selv, både NAV og leverandørene, beskriver konkurransen som hard. Når konkurransene gjennomføres med anbud, kan trusselen om konkurranse i seg vel virke disiplinerende, slik at det kan være tilstrekkelig med én tilbyder. Tendensen er dessuten slik at konkurransen målt i antall aktører som deltar i de

enkelte konkurransene, øker med økende verdi på kontrakten. Data viser at mange leverandører er relativt nyetablerte, og der det finnes data for konkurranser på enkeltposter over tid, ser man at det er utskiftning av leverandører fra periode til periode.

Administrasjonskostnadene ved anskaffelser bør, alt annet likt, være så lave som mulig. Våre beregninger viser at anskaffelseskostnadene i NAV synes å være på et gjennomsnittlig norsk nivå. Dette til tross for at NAV har en omfattende markedsdialog, og i mange sammenhenger bruker mye ressurser på å forebygge konflikt. Det synes derfor ikke som om det er vesentlig effektiviseringspotensial knyttet til hvordan NAV håndterer anskaffelsen av hjelpemidler.

Folketrygdloven fremholder at hjelpemidlene som tilbys skal være nødvendige og hensiktsmessige. Dette er formuleringer som er tolkbare, selv om begrepet nødvendig er definert i forskrift. Det er dermed ikke gitt hva som er god dekning av brukernes behov. Brukerne selv har insentiv til å vurdere funksjonalitet og kvalitet, ikke kostnad. NAV skal ivareta brukernes behov, og hensynet til riktig bruk av samfunnets ressurser. I dette kan det ligge en mulighet for ulike vurderinger hos brukerne og NAV.

Totalt sett ser det ut som om behovsdekningen er god. For det store flertallet av brukere er produktene som tilbys over NAVs rammeavtaler dekkende. For mindretallet der dette ikke er tilfelle, er det mulighet for dispensasjon til å velge andre produkter. Våre beregninger tilsier at færre enn 5 prosent av brukerne tildeles hjelpemidler enten gjennom annet enn førsterangerte rammeavtaler eller gjennom dispensasjon. Denne lave andelen kan til dels være et resultat av at det er krevende å dokumentere behovet for annet enn førsterangert produkt og å benytte ordningen med dispensasjon. Selv om dagens anskaffelser og praksis i det store og det hele ser ut til å gi god dekning av brukerbehov, bør det derfor likevel arbeides videre med forenklede prosedyrer for valg av annet enn førsteprioriterte produkter der dette er nødvendig for god behovsdekning.

Innovasjon kan skje på ulike måter. Mye innovasjon på hjelpemiddelområdet vil skje internasjonalt, helt uavhengig av hvordan norske anskaffelser gjennomføres. Noe innovasjon vil også kunne skje i Norge, utenom NAVs anskaffelser. Når innovasjon skjer uansett, synes det som mest sentralt at utformingen av anskaffelsene ikke hindrer produktutvikling og innovasjon i å tilflytte brukerne så raskt som mulig. På enkeltområder kan det likevel være viktig at NAV stimulerer innovasjon særskilt; dette kan være på områder der behovene er særnorske, for eksempel fordi språk eller vær er viktig. Dette vil imidlertid ikke gjelde for majoriteten av hjelpemidlene.

Oppsummert finner vi at dagens ordning for anskaffelse av tekniske hjelpemidler er hensiktsmessig, fordi den på en god måte balanserer ulike mål og hensyn.

1. Oppdrag, problemstillinger og metode

Gode og funksjonelle hjelpemidler er avgjørende for at personer med nedsatt funksjonsevne skal fungere godt i hverdagen og ha muligheten for en aktiv yrkesdeltakelse. I Norge er det staten ved Arbeids- og velferdsetaten (NAV) som inngår avtaler om innkjøp av hjelpemidler som stilles til disposisjon for de som fyller vilkårene for rett til hjelpemidler etter folketrygdloven. Innkjøp av hjelpemidler utgjør i dag en betydelig utgiftspost på offentlige budsjetter.

Innkjøp av hjelpemidler er regulert gjennom nasjonale og internasjonale regelverk for offentlige anskaffelser. Innkjøp over fastsatte terskelverdier må følgelig konkurranseutsettes.

1.1 Oppdraget

Det offentlige er tilnærmet enekjøper i markedet for hjelpemidler, noe som gir betydelig makt til å påvirke markedet, både med hensyn til priskonkurranse, innovasjon, brukermedvirkning, kvalitet m.m. Det finnes en bekymring for at utformingen av kravene i anbudene, og organiseringen med rammeavtaler medfører lite innovasjon og monopoldannelse på selgersiden. Med høy detaljgrad i anbudene har mindre leverandører dårligere utgangspunkt for å levere tilbud, med fare for å falle helt ut av markedet over tid. Færre leverandører kan potensielt føre til smalere produktbredde og økte priser. Innovasjon er viktig for å møte behov på brukersiden, i tillegg til å muliggjøre kostnadsbesparelser i fremtiden.

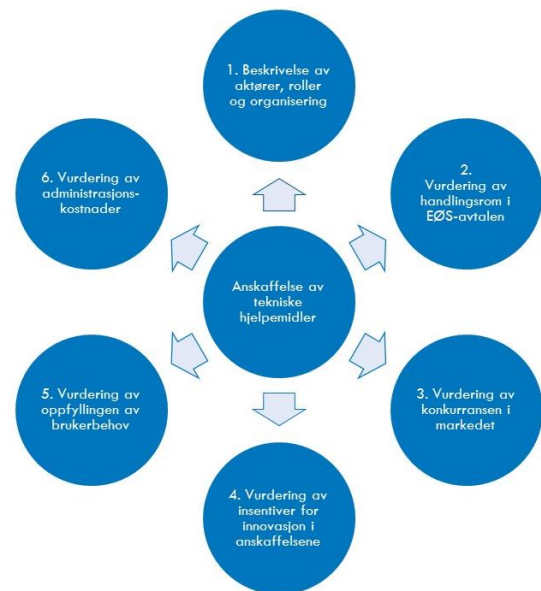
Det ble gjennomført en offentlig utredning på hjelpemiddelområdet i 2010; *Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering – Et helhetlig hjelpemiddeltilbud*. I denne utredningen ble en rekke reformbehov trukket frem, blant annet harmonisering av virkemidler og økt brukermedvirkning. Et av punktene i Solberg-regjeringens Sundvollen-erklæring fra 2013 tar til orde for en gjennomgang av hjelpemiddelpolitikken. I den forbindelse har regjeringen oppnevnt et ekspertutvalg for å foreta en slik helhetlig gjennomgang, blant annet med fokus på kostnadseffektive løsninger, kompetansebehov og ansvarsfordeling mellom kommune og stat. Som del av arbeidet til ekspertutvalget, har Oslo Economics AS og Inventura AS gjennomført en vurdering av dagens praksis for offentlige anskaffelser av hjelpemidler.

1.2 Problemstillinger

Effektiv konkurranse i leverandørnæringen er viktig for å oppnå ønsket kvalitet for så lav kostnad som mulig. Innkjøpsprosessen bør videre bidra til produktutvikling og innovasjon, slik at hjelpemidlene blir mer

brukervennlige og brukerne kan betjenes på nye områder. Det skal sikres et mangfold i tilgang på hjelpemidler tilpasset brukernes behov. Med utgangspunkt i disse målsetningene omfatter oppdraget følgende seks problemstillinger:

Figur 1-1: Problemstillinger i oppdraget



1. Beskrivelse av aktører, roller og organisering
2. Vurdering av hvilket handlingsrom som finnes innenfor EØS-avtalen og det europeiske konkurransereguleringen når det gjelder anskaffelse av hjelpemidler, med særlig fokus på alternative prosedyrer
3. Analyse av leverandørnæringen herunder vurdering av om det er mange nok aktører som deltar på viktige områder til at det blir effektiv priskonkurranse, samt om det er en utvikling mot stadig større enheter.
4. Vurdering av om leverandørnæringen med dagens anskaffelsesprosedyrer har gode nok insentiver til å drive effektiv innovasjon.
5. Vurdering av om dagens praksis for gjennomføring av konkurranse sikrer tilstrekkelig mangfold i tilgang på hjelpemidler tilpasset brukernes behov. Herunder om de ulike hjelpemiddelsentralene praktiserer systemet med parallellavtaler på en måte som bidrar til at brukerne i størst mulig grad får hjelpemidler tilpasset sitt behov, samt hvordan parallellavtaler påvirker konkurransen i markedet.
6. Vurdering av administrasjonskostnader ved gjennomføring av anskaffelsene

1.3 Metode

Det er benyttet flere ulike metoder for informasjonsinnhenting og analyse i oppdraget.

1.3.1 Gjennomgang av EØS-avtalens regelverk

Vi har søkt å kartlegge norske myndigheters handlingsrom innenfor EØS-avtalen gjennom juridisk metode. I den forbindelse har vi tatt utgangspunkt i det vi har identifisert som de mest relevante delene av EØS-avtalen; delene om offentlige anskaffelser og konkurranserett.

Som vi senere vil vise, er EØS-avtalen en folkerettslig avtale. Sejersted m.fl. skriver om tolkningen av EØS-avtalen:

«Når vi tar stilling til innholdet i EØS-avtalen som folkerettslig forpliktelse for Norge, må vi tolke tekster som foreligger i flere likestilte språkversjoner, og vi må anvende tolkningsprinsipper som i noen grad avviker fra dem vi kjenner i norsk rett. Sentralt ved tolkningen står hensynet til en ensartet forståelse av EØS-avtalen og de EU-reglene avtalen speiler.»

EØS-avtalen artikkel 6 bestemmer at avtalen skal tolkes i samsvar med rettsavgjørelser som Det europeiske fellesskaps domstol har truffet før undertegningen. Høyesterett har lagt til grunn at også senere praksis skal tillegges stor vekt. Videre følger det av høyesteretts praksis at også EFTA-domstolens uttalelser tillegges vesentlig vekt.

Norske myndigheters egen praksis har mindre betydning ved klarleggingen av Norges folkerettslige forpliktelser. Dette innebærer for eksempel at norske domstolers og nemnders praksis og forståelse av EØS-avtalen har begrenset relevans. Dette inkluderer praksis fra Klagenemnda for offentlige anskaffelser. Likevel er det naturlig å se hen til norske domstolers og andre forvaltningsorganers uttalelser der de juridiske resonnementene og argumentene er gode. Dette gjelder tilsvarende for juridisk teori.

I tillegg til selve avtaleteksten og rettslige avgjørelser finnes det en rekke andre relevante skriftlige kilder av ulik vekt. Dette omfatter for eksempel tilleggsprotokoller og -avtaler og praksis fra ulike EU- og EØS-organer som blant annet EU-kommisjonen og EFTAs overvåkningsorgan.

Såkalte reelle hensyn spiller også en rolle i EØS-retten. Reelle hensyn er vurderinger som gjelder resultatets og regelens godhet. Slike vurderinger kan imidlertid slå annerledes ut i en EØS-rettslig kontekst enn ellers.

1.3.2 Gjennomgang av konkurransegrunnlag og anskaffelsesprotokoller

Vi har fått oversendt anskaffelsesdokumenter fra NAV. Dette omfatter 5 konkurransegrunnlag for fem ulike konkurranser samt anskaffelsesprotokoller for samtlige av de 34 konkurransene (også kalt rammeavtaleområder) som danner utgangspunkt for rammeavtalene som gjelder per i dag.

Konkurransegrunnlagene gir en oversikt over NAVs anskaffelses- og kontraktsstrategi. Anskaffelsesprotokollene inneholder informasjon om hvilke leverandører som leverte tilbud, hvilke som ble avvist og hvilke som fikk leverandøravtale. Dette materialet har gitt grunnlag for å vurdere konkurranseforholdene i hjelpemiddelmarkedet, og i ulike delmarkeder.

I 26 av de 34 konkurransene var konkurransen inndelt i poster. Leverandørene kunne gi tilbud, og få rammeavtale, på én eller flere poster innenfor ett rammeavtaleområde. I disse tilfellene foregikk konkurransen altså på postnivå. En svakhet ved det materialet vi har fått oversendt er at vi i begrenset grad er i stand til å identifisere tilbydere og leverandører på postnivå. I analysene har vi likevel anvendt den informasjonen vi har mottatt, med forbehold om at utvalget hvor vi har full informasjon ikke nødvendigvis er representativt for helheten.

De 34 gjeldende rammeavtaleområdene er delt inn i til sammen 447 poster. Av disse 447 postene har vi informasjon om leverandører (tilbydere som har fått avtale) på post-nivå på 260 poster, og vi har informasjon om alle tilbydere på post-nivå på 183 poster.

Vi har også gjennomgått annet relevant data-materiale som er oversendt fra NAV, herunder offentlig tilgjengelig materiale (hjemmesider, rapporter, utredninger) og brukerundersøkelser.

1.3.3 Spørreundersøkelse til leverandørene

Det er gjennomført en spørreundersøkelse blant samtlige leverandører som per i dag har en rammeavtale med NAV på hjelpemiddelområdet. Spørreundersøkelsen omfatter spørsmål som bidrar til å belyse forhold ved leverandørnæringen, konkurransen i markedet for hjelpemidler samt ulike forhold ved anskaffelsesreglene. Den ble sendt ut til leverandørene i NAVs hjelpemiddeldatabase. Dette inkluderer også leverandører som ikke har, eller har hatt, rammeavtale med NAV, og som i liten grad leverer til NAV i dag.

198 leverandør fikk tilsendt undersøkelsen. Det ble sendt ut påminnelse til samtlige leverandører som ikke hadde besvart i to omganger, og til sist gikk det ut en ekstra påminnelse til 29 leverandører som per i dag har en rammeavtale med NAV, men som ennå ikke hadde besvart undersøkelsen.

Vi mottok til sammen 78 svar. Dette gir en svarprosent på 36 prosent. Vi vet at mange små leverandører, som står registrert i hjelpemiddeldatabasen til tross for at de i liten grad er i kontakt med NAV, valgte å ikke besvare undersøkelsen, da spørsmålene i stor grad ikke var relevante for dem.

1.3.4 Dybdeintervjuer

Vi har også gjennomført dybdeintervjuer med flere aktører i hjelpemiddelmarkedet:

- Myndigheter:
 - NAV sentralt: Kontor for Brukeranskaffelser
 - Fem av NAVs hjelpemiddelsentraler
 - Troms
 - Hordaland
 - Oslo/Akershus
 - Sør-Trøndelag
 - Møre og Romsdal
- Leverandørnæringen:
 - Medtek Norge
 - Fem leverandører
 - Topro
 - iCarry
 - Medema
 - Daisy
 - Sleep Scandinavia
- Brukerrepresentanter:
 - Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
 - Norges Handikapforbund
 - Ergoterapeutforbundet

1.3.5 Dokumentasjon av administrasjonskostnader

For å dokumentere administrasjonskostnader ved anskaffelser av hjelpemidler har vi innhentet data fra ulike kilder:

- Fra NAV har vi innhentet vurderinger av ressursbruk/tidsbruk knyttet til deres anskaffelser av hjelpemidler.
- Som en del av spørreundersøkelsen til leverandørnæringen har vi stilt spørsmål om leverandørenes tidsbruk i de anskaffelsesprosessene de deltar i.
- Vi har gjennomført et begrenset litteratursøk for å innhente undersøkelser som belyser administrasjonskostnader i offentlige anskaffelsesprosesser generelt.

Dataene fra NAV og leverandørene er bearbeidet og fremstilt av oss på en måte som gjør anskaffelseskostnadene på hjelpemiddelområdet mest mulig sammenlignbare med funn i andre undersøkelser.

1.4 Oppbygging av rapport

Vi har innrette rapporten på følgende måte:

I kapittel 2 beskriver vi aktører og organisering av hjelpemiddelmarkedet, herunder verdikjede for anskaffelser på en overordnet måte. Som en del av dette kapitlet inngår en nærmere beskrivelse av leverandørnæringen (problemstilling 1 i oppdraget). Vi gir også en beskrivelse av de gjennomførte konkurransene og de eksisterende rammeavtalene mellom næringen og NAV, herunder antall avtaler, antall tilbydere, innretning av konkurransene, kontraktsvarighet m.m. Disse beskrivelsene er faktabasert og danner bakgrunnen for analysene i oppdraget. Vi gir også en kort fremstilling av hvilke mål og hensyn som skal ivaretas gjennom anskaffelsene av hjelpemidler. Dette tjener som bakgrunn både for å gjennomføre de enkelte temaanalysene og en samlet vurderinger til slutt.

I kapittel 3 gjør vi en vurdering av hvilket handlingsrom som finnes innenfor EØS-avtalen og det europeiske konkurranseregelverket når det gjelder anskaffelse av hjelpemidler, med særlig fokus på alternative prosedyrer (problemstilling 2 i oppdraget).

I kapittel 4 vurderer vi om konkurransen i hjelpemiddelmarkedet kan sies å være effektiv (problemstilling 3 i oppdraget).

I kapittel 5 vurderer vi om dagens anskaffelsespraksis bidrar til å fremme innovasjon og produktutvikling, herunder om vi utnytter handlingsrommet som finnes innenfor EØS-avtalen og det europeiske konkurranseregelverket (problemstilling 4 i oppdraget).

I kapittel 6 vurderer vi om dagens anskaffelsespraksis bidrar til å sikre mangfold og god dekning av brukerbehov i hjelpemiddelmarkedet, herunder hvordan praktiseringen av avrop på parallellavtaler bidrar til at brukerne får hjelpemidler som er tilpasset sine behov (problemstilling 5 i oppdraget).

I kapittel 7 foretar vi en vurdering av administrasjonskostnader knyttet til anskaffelser av hjelpemidler (problemstilling 6 i oppdraget).

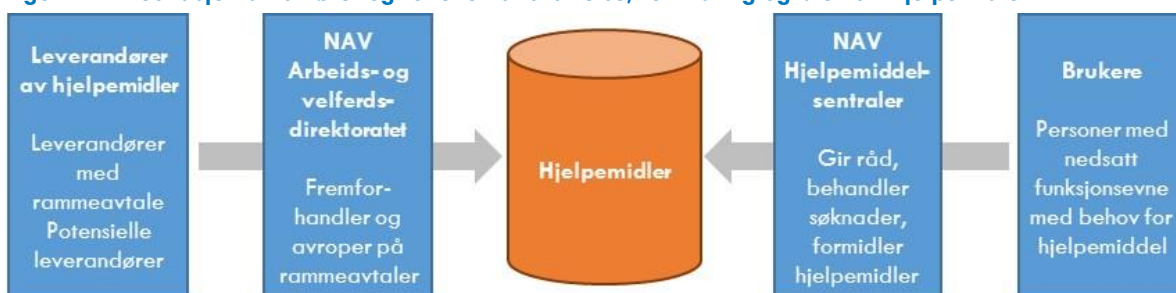
I kapittel 8 oppsummerer vi funnene i analysen og gjør en samlet vurdering av hvordan anskaffelsene kan sies å oppfylle mål og ivareta hensyn på hjelpemiddelområdet, slik disse er skissert i kapittel 2.

2. Aktører og organisering av anskaffelser av hjelpemidler

I dette kapitlet gir vi en oversikt over sentrale aktører, organisering og roller på hjelpemiddelområdet, samt beskriver hvordan innkjøp av hjelpemidler foregår. Formålet er å etablere bakgrunnen for analysene av de seks problemstillingene i oppdraget. Vi gir også en oversikt over hvilke mål og hensyn som er førende for anskaffelser av hjelpemidler. Disse målene og føringene utgjør en viktig bakgrunn for de vurderingene vi gjør av de enkelte problemstillingene.

I Figur 2-1 har vi gitt en overordnet oversikt over hovedaktører på hjelpemiddelområdet og hvilke roller de ulike aktørene har. Arbeids- og velferdsetaten (NAV) har ansvaret for anskaffelser og formidling av hjelpemidler. Leverandørene leverer en rekke produkter og tjenester og brukerne anvender disse i arbeid og fritid. De enkelte aktørene, deres roller og arbeidsoppgaver beskrives deretter.

Figur 2-1: Illustrasjon av aktører og rollene i anskaffelse, formidling og bruk av hjelpemidler



2.1 Hjelpemidler og brukerne

Et hjelpemiddel er en gjenstand eller et tiltak som bidrar til å redusere praktiske problemer for personer med nedsatt funksjonsevne. Hjelpemidler bidrar til å redusere misforholdet mellom funksjonsevnen hos den enkelte og de krav som stilles i omgivelsene, slik at den enkelte kan leve et mest mulig selvstendig liv, der aktivitet, mestring og samfunnsdeltakelse står sentralt.

Retten til stønad til hjelpemiddel er forankret i Folketrygdloven. Det ytes stønad til et medlem som på grunn av sykdom, skade eller lyte a) har fått sin evne til å utføre inntektsgivende arbeid varig nedsatt, eller b) har fått sine muligheter til å velge yrke eller arbeidsplass vesentlig innskrenket (§10-5). Stønadens ytes i forbindelse med tiltak som er nødvendige og hensiktsmessige for å bedre medlemmets funksjonsevne i dagliglivet eller for at vedkommende skal kunne bli pleid i hjemmet (§10-6). Stønadens formene er stønad i form av utlån av, tilskudd til eller lån til (§10-7):

- hjelpemidler, herunder skolehjelpemidler med unntak av læremidler,
- høreapparat,
- grunnmønster til søm av klær,
- førerhund,
- lese- og sekretærhjelp for blinde og svaksynte,
- tolkehjelp for hørselshemmede,
- tolke- og ledsagerhjelp for døvblinde,

- motorkjøretøy eller annet transportmiddel,
- anskaffelse, vedlikehold og fornyelse av nødvendige og hensiktsmessige ortopediske hjelpemidler, brystproteser, ansiktsdefektproteser, øyepoteser og parykker.

I følge forskningspublikasjonen *Arbeid og velferd 2/2013*¹ var det om lag 130 000 brukere av hjelpemidler i 2012. I følge tilsvarende rapport² fra 2016 er antallet brukere om lag 135 000 i 2015. Andelen av brukere som er over 70 år er om lag 60 prosent i dag.

I tillegg til at antall brukere øker er det en økning i antallet hjelpemidler per bruker fra 2012 til 2015 (fra 1,6 til 2,2 hjelpemidler per bruker i snitt).

2.2 Leverandørnæringen

Leverandørene av hjelpemidler er en sammensatt gruppe av bedrifter. De leverer et bredt spekter av produkter og tjenester, både til NAV, kommuner, helse- og omsorgssektoren og det private markedet. Ettersom bedriftene ikke sorterer ensidig under en bestemt bransjekategori, er det ikke mulig å bruke offisielle data for å beskrive bransjen som helhet. Den informasjon vi gjengir om bransjen er derfor basert på spørreundersøkelsen vi har gjennomført, samt intervjuer med sentrale bransjeaktører, regnskapsdata og statistikk fra hjelpemiddeldatabasen og NAV.

¹ Sigurd Gjerde, *Arbeid og velferd 2/2013* «Hjelpemiddelbehovet i framtida».

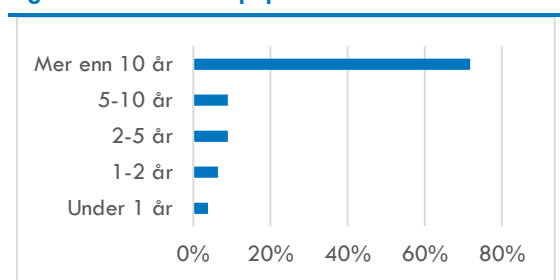
² Sigurd Gjerde, *Arbeid og velferd 3/2016* «Brukarar av hjelpemidler i åra framover».

2.2.1 Antall leverandører

I NAVs hjelpemiddeldatabase er det registrert over 200 leverandører av hjelpemidler innenfor det statlig finansierte systemet. 110 av disse har avtale med NAV i dag om leveranse av hjelpemidler. De resterende 90 leverandørene har enten hatt avtale med NAV tidligere, deltatt i anbudskonkurranse og ikke fått tildelt avtale eller valgt å registrere seg i hjelpemiddeldatabasen for å få mer synlighet.

Av selskapene som har avtale med NAV i dag har mange vært lenge i markedet. Blant respondentene i spørreundersøkelsen har mer enn 70 prosent ti års fartstid i bransjen. Rundt ti prosent av selskapene er opprettet i løpet av de siste to årene, se Figur 2-2.

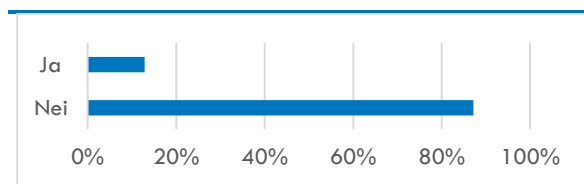
Figur 2-2: Fartstid i hjelpemiddelmarkedet



Kilde: Spørreundersøkelse (N=78)

Det har også vært forholdsvis mange oppkjøp i bransjen de senere årene, først og fremst ved at leverandører med liten bredde i produktspekteret blir kjøpt opp. Figur 2-3 viser at 13 prosent av leverandørene som har svart på spørreundersøkelsen opplyser at de har fusjonert i løpet av de siste fem årene. Et eksempel på en fusjon er Adaptor Hjelpemidler AS som overtok virksomheten til Ergolight belysning i 2012 (Brønnøysundregistrene, 2012). Adaptor selger hjelpemidler som klokker og telefoner til synshemmede. Ergolight har spesialisert seg på å tilby lamper til personer med synsvansker. Denne fusjonen er et eksempel på to selskaper som komplementerer hverandre i et delmarked og finner det rasjonelt å slå seg sammen.

Figur 2-3: Har din virksomhet i løpet av de siste fem årene fusjonert med en eller flere andre virksomheter?



Kilde: Spørreundersøkelse (N=78)

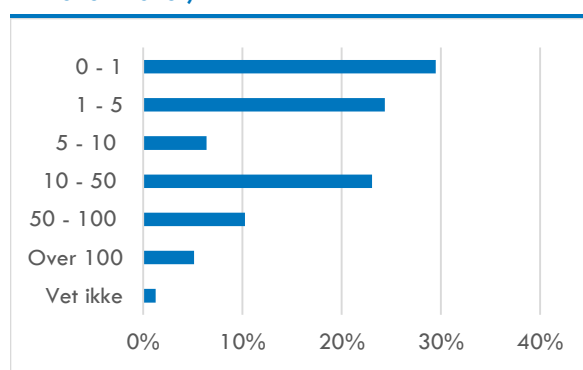
2.2.2 Små og store aktører

Målt i antall ansatte og omsetning består denne bransjen av både små og store aktører. De største

bedriftene har en totalomsetning innenfor hjelpemiddelområdet i Norge på godt over 100 millioner kroner i året. På den andre siden finnes det mange aktører i denne bransjen hvor omsetningen er godt under én million kroner og antall ansatte begrenser seg til et par personer. Det er med andre ord en svært sammensatt bransje der aktørene varierer stort i størrelse og struktur.

Figur 2-4 viser at i overkant av 50 prosent av leverandørene som har svart på spørreundersøkelsen omsetter for under 5 millioner kroner. Det er om lag 15 prosent av leverandørene i spørreundersøkelsen som omsetter for mer enn 50 millioner kroner i året.

Figur 2-4: Årlig omsetning i hjelpemiddelområdet (i millioner kroner)



Kilde: Spørreundersøkelse (N=78)

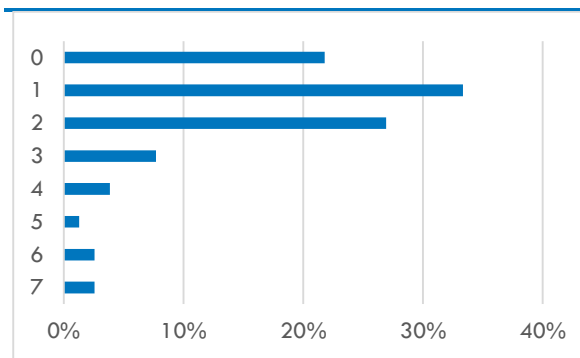
2.2.3 Bredt og smalt produktspekter

De 110 selskapene som leverer hjelpemidler til NAV driver innenfor et mangfold av ulike produktområder. Enkelte selskaper har et bredt produktspekter og kan delta i anbudskonkurranser innenfor mange ulike produktområder. Andre leverandører har ett hovedprodukt som kan leveres til et begrenset antall geografiske områder i Norge. Bredden på produktspekteret er til en viss grad korrelert med omsetningen til selskapet. For å illustrere forskjellen i produktspekter kan disse selskapene brukes:

- GEWA AS tilbyr i alt 41 produkter som inkluderer blant annet høreapparater, overvåknings-systemer, automatiske lukkesystemer til vindu og telefonforsterkere.
- Den lille hjelper'n har spesialisert seg på ett produkt. De leverer frittstående PC-stativer.

I Figur 2-5 ser vi at i overkant av 20 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen ikke har en leverandøravtale med NAV i dag. Av leverandørene som oppgir at de har en avtale med NAV er det rundt 60 prosent av disse som har avtaler i to eller flere produktgrupper. Dette peker i retning av at mange av selskapene leverer et bredt spekter av hjelpemidler på tvers av ulike produktgrupper.

Figur 2-5: I hvor mange produktgrupper har du en leverandøravtale med NAV?



Kilde: Spørreundersøkelse (N=78). Respondentene ble spurt om hvilke(n) av 14 definerte produktgruppene som de har leverandøravtale med NAV i.

2.2.4 Produkter og tjenester

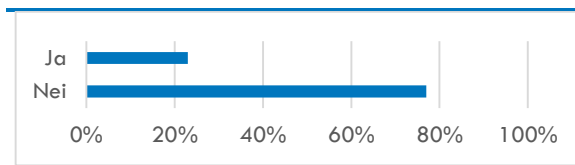
Selskapene i dette markedet kan også skille seg fra hverandre basert på ulik grad av tjenesteleveranse. Primært består markedet for tekniske hjelpemidler av salg av fysiske produkter. Imidlertid kan enkelte produktområder innebære langt høyere grad av tjenesteleveranse. Dette kan innebære opplæring av NAV-ansatte og brukere, samt service og vedlikehold av produktet.

Flere av rammeavtalene har innbakt i kontrakten at leverandøren av et hjelpemiddel skal ut til hjelpemiddelsentralene å drive opplæring av produktet. Bedrifter som driver med bilombygging kan være rendyrkede tjenesteleverandører. Her består jobben i å gjøre produkttilpasninger som kan møte brukerens behov. Dette kan være å tilpasse allerede eksisterende produkter eller produsere egne løsninger helt fra bunn av. Enkelte bilombyggingsbedrifter produserer komponenter som brukes i tjenesteleveransen. Det er med andre ord mulig å differensiere seg fra konkurrenter både langs en produkt- og en tjenestedimensjon.

2.2.5 Nasjonale og internasjonale aktører

Selskapene som opererer i det norske markedet for tekniske hjelpemidler har svært ulik bakgrunn. Enkelte selskaper er startet i Norge, men blitt kjøpt opp av større utenlandske aktører i senere år. På den andre siden finnes det utenlandske selskaper som opererer i spesifikke delmarkeder og oppretter datterselskaper i Norge. Et eksempel på et slikt selskap er Invacare. Dette er et amerikansk-eid selskap med virksomhet i over 80 land. Blant respondentene i spørreundersøkelsen er majoriteten norskeide virksomheter, se Figur 2-6.

Figur 2-6: Er din virksomhet en del av et internasjonalt selskap?

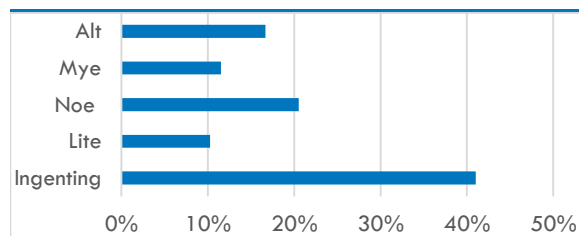


Kilde: Spørreundersøkelse (N=78)

2.2.6 Produksjon og produktutvikling

Det er variasjoner i hvilken grad leverandørene i dette markedet driver med produksjon og produktutvikling i Norge. En del av hjelpemiddelleverandørene driver både med produksjon og produksjonsutvikling i Norge, mens andre baserer sin forretningsmodell på import og distribusjon av produkter som er produsert i utlandet.

Figur 2-7: Hvor mye av virksomhetens produksjon utfører dere i Norge?

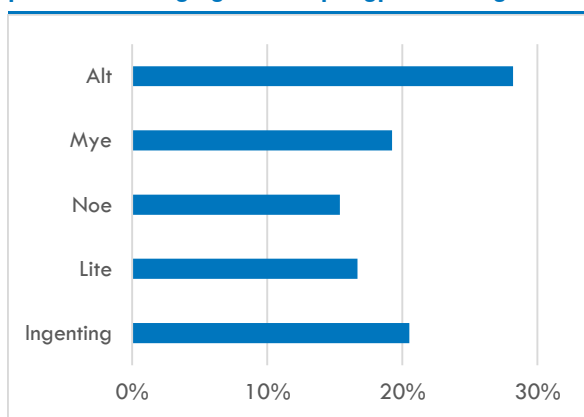


Kilde: Spørreundersøkelse (N=78)

Figur 2-7 viser at i overkant av 40 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen ikke har noe produksjon i Norge. Dette er typisk selskaper som baserer seg på videresalg av importerte produkter.

Fra samme undersøkelse leser vi at leverandørene i stor grad driver med innovasjon og produktutvikling i Norge. Figur 2-8 forteller at 60 prosent av leverandørene som har svart på undersøkelsen gjør noe eller en større del av arbeidet med produktutvikling og innovasjon i Norge. Topro er et eksempel på en leverandør som gjør all produksjon på Gjøvik. Innenfor ganghjelpemidler er selskapet et av veldig få som holder produksjonen sin i Norge. Representanter for selskapet opplyser i intervju at trenden går mot mer bruk av roboter i produksjonen og mindre lokal sysselsetting, men at det er mulig å holde produksjonen i Norge.

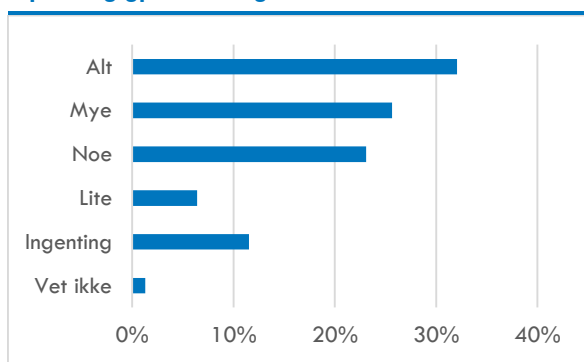
Figur 2-8: Hvor mye av virksomhetens arbeid med produktutvikling og innovasjon gjøres i Norge?



Kilde: Spørreundersøkelse (N=78)

Figur 2-9 viser at produkttilpasning i en større grad enn produksjon og produktutvikling gjøres i Norge hos respondentene i spørreundersøkelsen. 80 prosent av disse gjør noe eller en større del av produkttilpasningen i Norge.

Figur 2-9: Hvor mye av arbeidet med produkttilpasning gjøres i Norge?



Kilde: Spørreundersøkelse (N=78)

2.2.7 Kundene

De store kundene i dette markedet er offentlige aktører som kjøper på vegne av store brukergrupper. Aller størst er NAV og helseregionene i spesialisthelsetjenesten (RHFene).

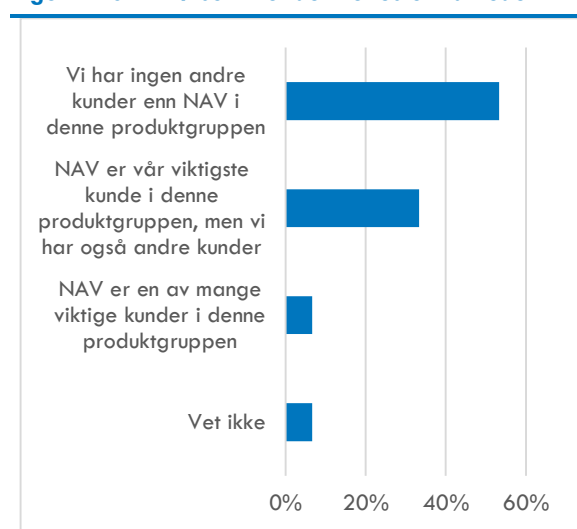
Det er vanskelig å si noe eksakt om hvor stor andel av den totale omsetningen hos leverandørene som skapes av NAV, men det er naturlig å anta at NAV er en svært viktig kunde. I 2014 formidlet NAV hjelpemidler for fem milliarder kroner gjennom trygdesystemet (MedtekNorge, 2016). Ortopedi er den produktgruppen som har høyest omsetning fra NAV med 1,13 milliarder kroner i året (MedtekNorge, 2016). Videre følger produktgruppene bil, rullestoler og botilpasning.

³ Kommunene har ansvar for utlån av hjelpemidler ved midlertidig behov (under to år).

I spørreundersøkelsen oppgir svært mange av leverandørene at NAV er en viktig kunde. Spesielt i produktgrupper som omfatter rullestoler og kommunikasjons hjelpemidler forteller mange at NAV er deres viktigste eller eneste kunde. 85 prosent av leverandørene som leverer rullestoler svarer i undersøkelsen at NAV enten er deres eneste eller viktigste kunde. Samtidig så vi i Figur 2-5 at i overkant av 20 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen ikke har en leverandøravtale med NAV i dag. Disse har da andre kunder.

På spørsmål om hvor viktig NAV vil bli som kunde fremover er det en svak tendens til at leverandørene predikerer at NAV vil bli viktigere som kunde, se Figur 2-10.

Figur 2-10: NAV som kunde i rullestolmarkedet



Kilde: Spørreundersøkelse (N=16)

2.3 NAV og anskaffelser

2.3.1 Organisering

NAV har ansvaret for anskaffelser og formidling av hjelpemidler innenfor sitt ansvarsområde. Dette er hjelpemidler til personer med varige funksjonsnedsettelse (over to år) som har rett til hjelpemidler fra folketrygden.³ Alle hjelpemidlene som omfattes av NAVs avtaler (finansiert gjennom folketrygden) er registrert i NAVs Hjelpemiddeldatabase. I 2015 hadde NAV et forbruk av tekniske hjelpemidler på mer enn 5,3 milliarder kroner.

NAV (direktoratet) gjennomfører anbudskonkurranser og inngår avtaler med leverandører av hjelpemidler, står for avrop på avtaler og sikrer logistikk ut til NAV Hjelpemiddelsentraler.

NAV Hjelpemiddelsentraler har et overordnet og koordinerende ansvar for formidling av hjelpemidler for funksjonshemmede. NAV Hjelpemiddelsentraler gir råd til og behandler søknader fra brukere om tilgang på hjelpemidler og formidler hjelpemidlene. Per i dag er det 18 hjelpemiddelsentraler i Norge, det vil si én per fylke (Oslo og Akershus har en felles sentral).

2.3.2 Anskaffelsesprosessene

Ansvaret for anskaffelser av hjelpemidler i NAV er lagt til Kontor for brukeranskaffelser. Kontoret gjennomfører etatsdekkende anbudsprosesser på vegne av NAV Hjelpemidler og tilrettelegging og Arbeids- og velferdsdirektoratet etter en bestiller/utfører modell. Målet er at sentrale, landsdekkende rammeavtaler i hovedsak skal dekke behovet. På områder uten sentral avtale må NAV Hjelpemiddelsentraler lage lokale avtaler. Sentral forsyningsenhet (SFE) i NAV bestiller (avroper) varer og tjenester på rammeavtalene, etter anmodning fra NAV Hjelpemiddelsentraler. Bestilling av bilombygging skjer etter minikonkurranser, der NAV Hjelpemiddelsentral ber om tilbud fra leverandørene på rammeavtale, i forbindelse med det enkelte oppdrag.

Alle anskaffelser skal skje i henhold til Lov og forskrift om offentlige anskaffelser mv. Normalt nedsettes et eget anskaffelsesteam for hver anskaffelse. Teamet har ansvaret for både planlegging, dialog med markedet, gjennomføring av konkurransen og implementeringen. Teamet ledes av en anskaffelsesansvarlig fra Anskaffelsesseksjonene, og teamet bemannes for øvrig med ansatte fra NAV Hjelpemiddelsentraler. Leverandørene involveres i utarbeidelsen av konkurransegrunnlaget før konkurransene gjennomføres, leverandører velges og avtalene implementeres. I kapittel 7 ser vi nærmere på anskaffelsesprosessen og vurderer administrative kostnader ved denne.

2.3.3 Anbud og avtaler i hjelpemiddelmarkedet Rammeavtaler

NAVs rammeavtaler på hjelpemiddelområdet i dag er inngått gjennom 33 ulike anbuds konkurranser.⁴ Disse anbuds konkurransene fordeler seg på produktgrupper som illustrert i Figur 2-11.

⁴ I tillegg en som omfatter porto og frakt, men denne ser vi bort i fra våre analyser

Figur 2-11: Anbudskonkurransenes fordeling på produktgrupper



Kilde: NAVs anskaffelsesprotokoller på hjelpemiddelområdet

Det er en målsetting at de nasjonale rammeavtalene skal inneholde produkter som dekker en majoritet av brukerbehovene. For å sikre et tilstrekkelig utvalg av produkter på avtale deles hver konkurranse innenfor en hovedproduktgruppe gjerne opp i mange produktposter, og det tildeles en (eller flere parallelle) avtale(r) per produktpost.

Majoriteten av rammeavtalene er landsdekkende. Det innebærer at valgt leverandør skal kunne forsyne alle 18 hjelpemiddelsentraler i Norge. Det eneste unntaket er bilombygging hvor hjelpemiddelsentralene organiserer minikonkurranser. I disse tilfellene gjelder rammeavtalen for den regionen hvor rammeavtalen er tegnet. Men i all utstrekning vil det si at anbuds konkurransen er av nasjonal karakter.

Varigheten på rammeavtalene er vanligvis to år, med opsjon om forlengelse på inntil to år. Det vanligste er at det går fire år mellom utlysningene av en rammeavtale.

Poster

26 av de 33 anbuds konkurransene har vært delt inn i ulike poster. Leverandører kan da levere tilbud, og få avtale, på én eller flere poster i en anbuds konkurransen. De 33 konkurransene har samlet sett vært delt inn i underkant av 450 ulike poster.

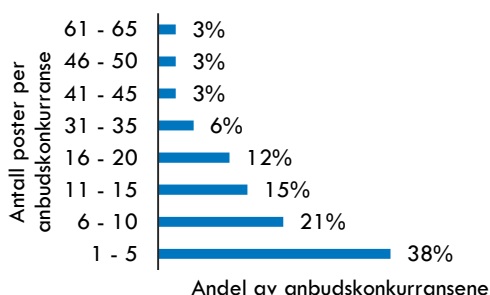
Postene skal gjenspeile en ekskluderende og i størst mulig grad uttømmende kategorisering av brukerbehov. Majoriteten av brukerne med et gitt behov skal finne et produkt som passer dem innenfor den eller de gjeldende rammeavtalen(e) på denne posten. Når en

persons behov er kartlagt, skal det også følge logisk hvilken post vedkommende skal hente sitt produkt fra. Postene skal altså ikke dekke overlappende brukerbehov.

Et eksempel på inndeling i poster i en anbudskonkurranse kan hentes fra elektriske rullestoler: Denne avtalen er inndelt i 32 poster. Post 1 i denne rammeavtalen heter «Elektrisk rullestol med manuell styring for utendørs bruk med 4 hjul for voksne». Videre følger en rekke poster som hensyntar ulike behov: Kroppsvekt (som setter spesifikke krav til setestørrelse), korte stoler, lav høyde, tre hjul, manuell ryggjustering, bakhjulsdrift med mer, og en rekke kombinasjoner av disse mer spesifiserte behovene.

Fordelingen av antallet poster per anbudskonkurranse er illustrert i Figur 2-12. Vi ser at størsteparten av anbudskonkurransene, omtrent 60 prosent, har hatt under 10 poster.

Figur 2-12: Antall poster per anbudskonkurranse



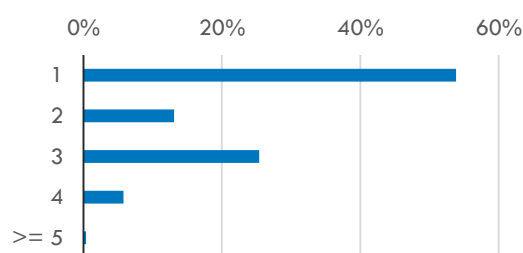
Kilde: NAVs anskaffelsesprotokoller på hjelpemiddelområdet

Parallellavtaler

For noen hjelpemiddelgrupper er det ikke mulig å skille funksjonalitet i mer spesifikke poster. For disse inngås det parallelle avtaler med flere leverandører for slik å sikre produktbredden. Parallellavtaler innebærer at flere enn én leverandør får avtale på en post.

Vi har tilgang på detaljerte data for 260 av de 450 postene. I disse 260 postene er det inngått avtale med kun én leverandør i om lag 50 prosent av tilfellene, se Figur 2-13. Det er sjelden at NAV tegner avtale med flere enn fire leverandører på samme post. I gjennomsnitt tegner NAV avtale med 1,91 leverandører på hver post.

Figur 2-13: Antall leverandører per post



Kilde: NAV (N=260)

Parallellavtalene som inngås er (iht. anskaffelsesregelverket) enten rangerte eller de angir en prosentmessig fordeling mellom leverandørene. Dette bestemmer fordelingsmekanismen som brukes gjennom kontraktperioden:

- Rangering innebærer at produktet som er rangert som nummer 1 skal være det prefererte produktet. Dersom produktet ikke er egnet for brukeren skal produkt 2 vurderes osv. Dette er den vanligste formen for parallellavtale på hjelpemiddelområdet. Hjelpemiddelsentralene er pålagt å eventuelt begrunne og dokumentere hvorfor de høyere rangerte produktene ikke kan benyttes.
- I parallellavtaler med prosentmessig fordeling defineres ved utlysning en fordeling mellom leverandørene det inngås avtale med. Denne fordelingen anslår hvor stor andel av produktene på en post som skal hentes fra hver leverandør. NAV er pålagt å oppfylle prosentfordelingen. Dette fører innimellom til at de største hjelpemiddelsentralene blir bedt om å justere sitt forbruk, slik at leverandørene i sum får den andelen av omsetningen de er blitt lovet.

Disse prosedyrene er nødvendig for å sikre at regelverket for offentlige anskaffelser overholdes. Ved parallelle rammeavtaler skal man ha en på forhånd definert fordelingsmekanisme, som skaper en viss forutsigbarhet for leverandørene. Det er ikke mulig å la brukerne velge fritt mellom et sett av produkter på avtale, jf. kapittel 3.

Dersom ingen av produktene på rammeavtalene tilfredsstiller brukerens behov er det en dispensasjonsordning som innebærer at brukeren kan søke NAV om et annet hjelpemiddel. Omfanget av dispensasjonsøknader og volumet av anskaffelser etter dispensasjonsordningen er drøftet i kapittel 6.1.

Parallellavtaler er ressurskrevende å forvalte. Dette gjelder spesielt prosentvise parallellavtaler. Avtaleformen bidrar imidlertid til en ytterligere sikring av mangfoldet i tilgjengelige produkter, og dermed ventelig en bedre dekning av brukerbehov. Den kan

også bidra til å opprettholde antallet leverandører, og dermed konkurransen i markedet på lenger sikt. Disse momentene drøftes ytterligere i kapittel 4.5 og 6.3.

Kravspesifikasjon

I anbudskonkurransene detaljeres kravspesifikasjoner og tildelingskriterier.

Kravspesifikasjonene i konkurransegrunnlagene ser i stor grad ut til å være «funksjonskrav». Det settes opp krav til produktets funksjonalitet, uten detaljerte krav til konstruksjon og tekniske løsninger. I tillegg vises det gjerne til europeisk sikkerhetsstandarder, for eksempel NS-EN. Eksempler på kravspesifikasjon kan igjen hentet fra anbudskonkurransen for elektriske rullestoler. Post 1, «Elektrisk rullestol med manuell styring for utendørs bruk med 4 hjul for voksne», har ingen spesielle krav ut over sikkerhetsstandardene, og kravspesifikasjonen formulerer at «Brukerne har behov for elektrisk rullestol med følgende egenskaper:

- god seteløsning
- god kjøreeergonomi
- gode kjøreegenskaper i krevende utendørs omgivelser
- servicevennlig»

For postene som retter seg mot brukere med mer spesifikke behov er også produktkravene noe mer spesifikke. Stoler for personer med stor kroppsstørrelse og/eller høy vekt skal i tillegg tilfredsstillende følgende krav:

- standard sete med setebredde 50 cm, pluss/minus 2 cm.
- minimum en alternativ setestørrelse opp til og med bredde 60 cm tilbudt som tilbehør
- minimum brukervekt på minst 180 kg

Disse kravene er fortsatt ikke tekniske. Formålet med dem ser ut til å være å klargjøre for leverandøren hva som menes med stor kroppsstørrelse og/eller høy vekt.

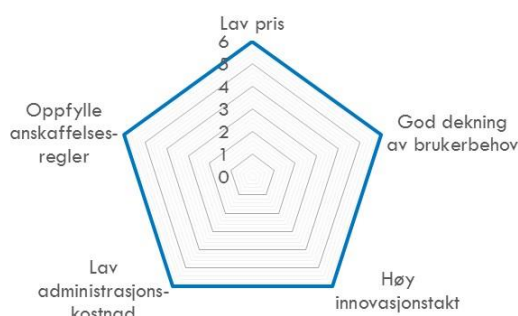
Tildelingskriterier

Reglene krever at det utarbeides en vektingsmodell som kan vekte de oppsatte tildelingskriteriene. Tildelingskriteriene er for eksempel pris, funksjonalitet og brukervennlighet. Følgende vektingsmodell er hittil den mest benyttede ved anskaffelser av hjelpemidler: pris (35 prosent), funksjonalitet (30 prosent) og brukervennlighet (35 prosent). Det innebærer at hjelpemidler med god kvalitet kan vinne konkurranser selv om de har høyere pris enn konkurrerende produkter.

2.4 Sentrale mål, hensyn og avveininger på hjelpemiddelområdet

Det er flere mål, hensyn og avveininger som skal ivaretas når staten anskaffer hjelpemidler. I Figur 2-14 har vi illustrert de mest sentrale målene for hjelpemiddelanskaffelsene.

Figur 2-14: Ulike mål for hjelpemiddelanskaffelsene



- **Hensynet til brukerne gjennom god dekning av brukerbehov:** Formålet med hjelpemidler er å bedre brukernes funksjonsevne i dagliglivet eller for at vedkommende skal kunne bli pleid i hjemmet. Retten til stønad til hjelpemidler er nedfelt i Folketrygdloven. Sett fra brukernes ståsted vil det være ønskelig med mest mulig tilpasning eller skreddersøm tilpasset individuelle behov. Tilrettelegging for innovasjonsarbeid blant leverandørene er et virkemiddel som kan benyttes for å hensynta brukernes behov på en god måte på lengre sikt.
- **Hensynet til innovasjon:** Innovasjon kan ses som en integrert del av hensynet til brukerne, ettersom målet med innovasjon er å gi bedre løsninger. Vi har imidlertid valgt å anse innovasjon som en selvstendig parameter fordi det er et særskilt fokus på innovasjon i dette oppdraget.
- **Hensynet til regelverk om offentlige anskaffelser og forvaltningen av dette:** Anskaffelser av hjelpemidler er underlagt regelverket om offentlige anskaffelser. Gjennomføringen av anskaffelsene og avrop på avtaler må følge reglene.
- **Hensynet til offentlige finanser og effektiv ressursbruk (pris og lave administrasjonskostnader):** Det offentlige anskaffer hjelpemidler for om lag 5 mrd. kroner årlig, samt benytter en betydelig ressursinnsats i NAV-systemet på å gjennomføre anskaffelser, forvalte kontrakter og hjelpemiddelporteføljen samt sikre distribusjonen av hjelpemidlene. Det er behov for kostnadskontroll og prioriteringer av ressurser i samfunnet som helhet. Hensynet til pris må også ta innover seg hensynet

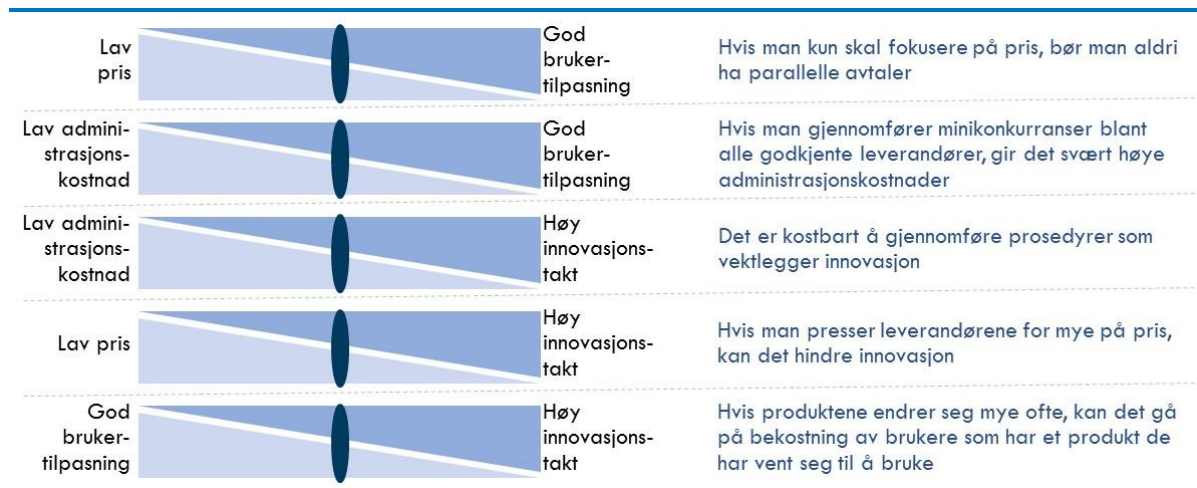
til leverandørindustrien. En levedyktig leverandørindustri er ikke et mål i seg selv, men et virkemiddel for å realisere god tilgang på hjelpemidler til riktig pris til enhver tid.

Anskaffelsene av hjelpemidler skal så langt som mulig tilfredsstille alle disse hensynene. Den eneste absolutte dimensjonen er hensynet til anskaffelsesregelverket. Disse må følges. Utover dette finnes det ikke et rangert målhierarki eller tydelige politiske føringer for

hvilke mål som er viktigst, og det er ikke nødvendigvis slik at alle hensynene trekker i samme retning. Dette gjør at det i liten grad er mulig å nå alle målene fullt ut. Det er også slik at ulike grupper kan ha ulike målprioriteringer, og at oppnåelse av et mål på kort sikt kan hindre oppnåelse på lang sikt.

Med andre ord kan det være betydelige målkonflikter. Dette er illustrert med noen eksempler i Figur 2-15.

Figur 2-15: Eksempler på potensielle målkonflikter



Dette betyr at det i anskaffelsene må foretas avveieringer og valg mellom de ulike elementene bortsett fra regelverket, og at det må være en aksept for at det er flere hensyn som skal ivaretas. Denne problemstillingen er imidlertid ikke særskilt for

hjelpemiddelområdet. Uansett betyr dette at vi i vurderingene av hvordan anskaffelsene fungerer og hvilke resultater de gir, må ha i mente at ulike hensyn skal oppfylles samtidig.

3. Handlingsrommet i EØS-avtalen

EØS-avtalen gir rettslige rammer for hvordan norske myndigheter kan gå frem for å anskaffe hjelpemidler. EØS-retten gir både overordnede prinsipper og detaljerte regler. Et eksempel på et overordnet prinsipp er diskrimineringsforbudet i EØS-avtalens artikkel 4. Detaljerte regler følger blant annet av EØS-anskaffelsesretten og EØS-konkurranseretten. For eksempel finnes det konkrete og spesifikke bestemmelser om hvordan anskaffelser skal gjennomføres (anskaffelsesprosedyrer), og om det offentliges mulighet til økonomisk å støtte virksomheter (statsstøtte), herunder støtte til produktutvikling og innovasjon.

Problemstillingen som drøftes i dette kapitlet er hvilket handlingsrom som finnes innenfor EØS-avtalen når det gjelder anskaffelse av hjelpemidler. Intensjonen er å klarlegge mulighetene EØS-retten gir til å fremme innovasjon og effektiv priskonkurranse, og til å anskaffe hjelpemidler på en slik måte at brukernes individuelle behov blir best mulig dekket.

3.1 Premisser for analysen

3.1.1 Sentrale spørsmål

Et viktig tema for utredningen er samarbeid og dialog mellom brukerne, potensielle leverandører og den offentlige innkjøperen.

Erfaring tilsier at markedsdialog, i form av dialog med leverandørmarkedet før anskaffelse, er viktig for å sikre at konkurransegrunnlaget legger til rette for størst mulig konkurranse. Markedsdialog er særlig anbefalt dersom man ønsker mer innovative anskaffelser.⁵ Et sentralt spørsmål for utredningen er hvilke former for kontakt med leverandører som er tillatt før en anskaffelsesprosess starter, og i hvilken grad oppdragsgiveren kan utforme konkurransegrunnlag og kravspesifikasjoner etter råd og innspill fra leverandørene.

Et annet sentralt spørsmål er hvilke anskaffelsesprosedyrer og kontraktsformer som gir de beste mulighetene for innovasjon, og når disse prosedyrene og kontraktsformene kan benyttes.

For temaet brukermedvirkning og brukervalg er hovedspørsmålet i denne sammenhengen hvordan det offentlige kan legge til rette for at brukernes individuelle behov blir ivaretatt ved anskaffelser og i

hvilken grad det er mulig å ta hensyn til brukernes personlige preferanser. Flere kommuner har innført «fritt brukervalg» for hjemmetjenester.⁶ Gir anskaffelsesregelverket muligheter for lignende modeller også for anskaffelse av ting som hjelpemidler?

Den overordnede problemstillingen for utredningen gjør det også nødvendig å se nærmere på rammene for hvordan det offentlige kan innrette og organisere sin anskaffelsesvirksomhet for å oppnå innovasjon, priskonkurranse og behovsdekning. Dette omfatter blant annet hvilke muligheter oppdragsgiveren har til å dele opp anskaffelser i ulike kontrakter og til å inngå avtaler med flere leverandører om samme ytelse, i den hensikt å motvirke monopoler. På den andre siden er det også et viktig spørsmål hvilke muligheter oppdragsgiveren har til å knytte seg til bestemte leverandører i langvarige utviklings-samarbeid. I tillegg til anskaffelsesregelverket vil statsstøttereglene og forbudet mot konkurransebegrensende avtaler være av betydning på dette punktet.

I tilfelle en skulle komme til at det er tjenlig å desentralisere ansvaret for anskaffelse av hjelpemidler, for eksempel gjennom å overføre deler av ansvaret til kommunalt eller fylkeskommunalt, eventuelt regionalt, nivå, er et viktig tema også hva som er rammene for samarbeid mellom offentlige oppdragsgivere, for eksempel slik at en kommune kan dra nytte av innovasjon som skjer i en annen kommune.

Gjennom arbeidet med utredningen har vi sett at håndtering av innsynskrav i anskaffelsesprosesser krever betydelige ressurser. Dette gjør det relevant å ta opp EØS-rettens regulering av innsyn i offentlige anskaffelser.

3.1.2 Avgrensninger

I temaet «(Norske myndigheters handlingsrom innenfor EØS-avtalen ved anskaffelse av hjelpemidler)» ligger en viktig avgrensning. Utredningen tar ikke for seg begrensninger i handlingsrommet ved anskaffelse av hjelpemidler som måtte følge av annet enn EØS-avtalen. For eksempel drøftes ikke begrensninger i norske myndigheters handlingsrom som måtte følge av andre folkerettslige avtaler enn EØS-avtalen.⁷ Heller ikke begrensninger som følger av norske lover eller

⁵ Nærings- og fiskeridepartementets høringsnotat «Forslag til ny forskrift om offentlige anskaffelser» (mars 2015), se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--endring-av-lov-om-offentlige-anskaffelser/id2401043/>

⁶ Se Forbrukerrådets nettsider (forbrukerradet.no) <http://www.forbrukerradet.no/undersokelse/2015/fritt-brukervalg-i-hjemmetjenesten/>

⁷ Relevant i denne sammenhengen ville for eksempel være WTOs avtale om offentlige innkjøp (Government Procurement Agreement, GPA).

bestemmelser fastsatt med hjemmel i lov uten opprinnelse i EØS-avtalen vil bli diskutert.

3.2 Om EØS-avtalen

EØS-avtalen er en folkerettslig avtale mellom EFTA-statene Norge, Island og Liechtenstein og EU og EUs medlemsstater. Et hovedformål med EØS-avtalen er å realisere «de fire friheter» (fri flyt av varer, personer, tjenester og kapital) i hele EØS-området og dermed utvide EUs indre marked til Norge, Island og Liechtenstein.⁸ Gjennom EØS-avtalen har Norge overtatt en stor del av EU-retten, og forpliktet seg til å gjennomføre den i norsk rett, og håndheve den lojalt på samme måte som EU-statene gjør.⁹

EØS-avtalens hoveddel er gjort til norsk lov.¹⁰

Avtalens artikkel 7 pålegger norske myndigheter å gjennomføre EØS-relevante deler av EU-retten i norsk rett. Slik gjennomføring finner sted på ulike måter. Forordninger skal gjennomføres ordrett. Dette skjer i praksis ved at norske myndigheter vedtar en lov eller forskrift som slår fast at den aktuelle forordningen gjelder uendret som norsk rett. Ved gjennomføringen av direktiver står norske myndigheter i utgangspunktet friere når det gjelder form og midler. EU-domstolen har likevel oppstilt generelle krav som legger begrensninger på denne friheten. Normalt innebærer dette at norske myndigheter må vedta lov eller forskrift som er tilstrekkelig klar og presis til at private klart og entydig kan få kjennskap til sine rettigheter og plikter og forholde seg deretter.¹¹

Målet om å integrere Norge, Island og Liechtenstein i EUs indre marked forutsetter at EØS-regler som er hentet fra EU-retten tolkes og anvendes slik at retts-tilstanden blir den samme i EØS som i EU.¹² Dette kalles homogenitetsprinsippet. Prinsippet kommer til uttrykk i flere forskjellige bestemmelser i EØS-avtalen og er også lagt til grunn i omfattende rettspraksis.¹³

3.3 Introduksjon til anskaffelsesretten

3.3.1 Oversikt over anskaffelsesregelverket

Regelverket for offentlige anskaffelser i Norge består dels av regler med EØS-rettslig opprinnelse og dels

av særnorske bestemmelser. Norge er gjennom EØS-avtalen forpliktet til å regulere offentlige anskaffelser over angitte EØS-terskelverdier. I tillegg har Norge valgt å oppstille et regelverk om offentlige anskaffelser under disse EØS-terskelverdiene, samt for enkelte tjenester som er unntatt de detaljerte prosedyrereglene i EU-direktivene.¹⁴ I hovedsak er det slik at de særnorske reglene er en enklere form av reguleringen som gjelder over EØS-terskelverdiene. Særnorske anskaffelsesregler faller utenfor rammene av denne utredningen, og vil derfor ikke bli drøftet nærmere.¹⁵

Det EU-rettslige bakteppet for det norske regelverket om offentlige anskaffelser, er følgende direktiver:

- Direktiv 2014/24 (anskaffelsesdirektivet), som gjelder for klassisk sektor, det vil si de fleste offentlige oppdragsgivere
- Direktiv 2014/25 (forsyningsdirektivet), som gjelder for forsyningssektorene vann- og energiforsyning, transport og posttjenester
- Direktiv 2014/23 (konsesjonskontraktordirektivet), som gjelder for konsesjonskontrakter
- Direktiv 2009/81 (forsvarsdirektivet), som gjelder for forsvars- og sikkerhetsanskaffelser
- Direktiv 2007/66 (håndhevelsesdirektivet), som inneholder håndhevelsesreglene for innkjøpsregelverkene

I august 2016 ble en omfattende endring av det norske anskaffelsesregelverket vedtatt. Hensikten med endringene var dels å gjennomføre nye EU-direktiver (2014-direktivene) i norsk rett, og dels å forenkle de særnorske reglene. Det er planlagt at regelendringene skal tre i kraft 1. januar 2017.¹⁶ Vi har valgt å basere denne utredningen på det nye anskaffelsesregelverket. De nye reglene vil kun gjelde for anskaffelser som iverksettes etter reglenes ikraft-tredelse. For de anskaffelsesrettslige problemstillingene som denne utredningen reiser, er det anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften som er relevante:

Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven, LOA) inneholder blant annet bestemmelser om regelverkets formål, virkeområde og rettighetshavere, i tillegg til grunnleggende prinsipper

⁸ Se sak C-452/01, *Opselt*, Sml. 2003 s. I-9743 (premiss 29) og sak E-1/03, *ESA mot Island*, EFTA Court Report 2003 s. 143 (premiss 27)

⁹ Fredrik Sejersted, Finn Arnesen, Ole-Andreas Rognstad, Sten Foyn og Olav Kolstad, *EØS-rett*, 2. utgave, Oslo 2004, s. 21

¹⁰ Lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven)

¹¹ Halvard Haukeland Fredriksen og Gjermund Mathisen, *EØS-rett*, Bergen 2012, s. 251–252

¹² Halvard Haukeland Fredriksen og Gjermund Mathisen, *EØS-rett*, Bergen 2012, s. 37

¹³ Se for eksempel sak C-10/10, *Kommisjonen mot Østerrike*, Sml. 2011 s. I-5389 (premiss 68)

¹⁴ Prop. 51 L (2015–2016) s. 7

¹⁵ Se punkt 3.1.2

¹⁶ Nærings- og fiskeridepartementets pressemelding «Enklere anskaffelsesregler» (18. august 2016), se <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/enklere-anskaffelsesregler/id2509306/>

og hensyn. Videre inneholder loven bestemmelser om tvisteløsning og søksmål.

Forskrift av 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften, FOA) inneholder de mer detaljerte reglene om gjennomføringen av offentlige anskaffelser.

3.3.2 Anskaffelsesregelverkets formål

Anskaffelseslovens formål følger av loven § 1:

«Loven skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Den skal også bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.»

Formuleringen av formålsbestemmelsen har vært omdiskutert. Bestemmelsen fikk sin nåværende form ved lovendringen i 2016.

Det sentrale formålet med anskaffelsesregelverket er *effektiv bruk av samfunnets ressurser*.¹⁷ Det må legges til grunn en vid forståelse av dette begrepet. Det dekker mer enn bare et ønske om at offentlige virksomheter skal få mest mulig ut av ressursene de bruker på en konkret anskaffelse. Gjennomføringen av offentlige anskaffelser må ses i en større samfunnsmessig sammenheng. I *NOU 2014:4 Enklere regler – bedre anskaffelser* er dette oppsummert på følgende måte:

«Det offentliges anskaffelsesvirksomhet skal ikke bare sikre den beste kvaliteten til lavest mulig kostnad, men også bidra til en bærekraftig og effektiv offentlig sektor, effektivitet og kostnadsbevissthet i privat sektor, utvikling av bedre og mer brukervennlige tjenester til innbyggerne, samt legge til rette for innovasjon og ivaretagelse av miljø- og livssyklusperspektiver. På denne måten vil det offentlige spille en viktig rolle for hvordan samfunnets ressurser sett under ett blir benyttet, og dermed

påvirke verdiskapning, sysselsetting og velferd i samfunnet.»¹⁸

Hensikten med formålsbestemmelsens andre setning er å fremheve at anskaffelsesregelverket er et verktøy for å forhindre korrupsjon og kameraderi i offentlig sektor. Dette etiske aspektet er et formål i seg selv.¹⁹

På et europeisk nivå er formålet med anskaffelsesregelverket først og fremst å bidra til realiseringen av et felles indre marked.²⁰ Etter gjeldende rett er det likevel i økende grad vist til effektiv ressursbruk når behovet for anskaffelsesregler skal begrunnes.²¹ Effektivitetsformålet er nå fremhevet særskilt i fortalen til det nye anskaffelsesdirektivet:

«Offentlige innkjøp spiller en central rolle i Europa 2020-strategien, jf. Kommissionens meddelelse af 3. marts 2010 med titlen «Europa 2020, en strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst» («Europa 2020-strategien for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst»), som et af de markedsbaserede instrumenter, der skal anvendes til at opnå intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst og således sikre optimal udnyttelse af de offentlige midler. I denne forbindelse bør reglerne om offentlige innkjøp, der er vedtaget ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/17/EF (4) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/18/EF (5), revideres og moderniseres for at gøre anvendelsen af de offentlige midler mere effektiv, navnlig ved at fremme små og mellemstore virksomheders (SMV'ers) deltagelse i offentlige udbud og for at gøre det muligt for innkjøbere at udnytte offentlige udbud bedre til støtte for fælles samfundsmål. Der er også behov for at præcisere grundlæggende begreber og koncepter med henblik på at sikre retssikkerheden og integrere visse aspekter af EU-Domstolens faste retspraksis.»²²

3.3.3 Grunnleggende prinsipper

Anskaffelsesloven fastsetter at oppdragsgivere skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet.²³ De grunnleggende prinsippene er fundamentet for regelverkets prosedyreregler,²⁴ men har også selvstendig betydning som rettsgrunnlag og tolkingsfaktor. Prinsippene er nedfelt i anskaffelsesdirektivet²⁵ og følger også langt på vei av EØS-avtalens alminnelige regler²⁶.

¹⁷ Prop 51 L (2015–2016) s. 38

¹⁸ NOU 2014: 4 s. 69, jf. Ot.prp. nr. 71 (1997–1998) s. 7. NOU 2014: 4 gir på s. 69–70 en grundig gjennomgang av begrepet «effektiv bruk av samfunnets ressurser».

¹⁹ Prop 51 L (2015–2016) s. 38

²⁰ NOU 2014: 4 s. 65

²¹ NOU 2014: 4 s. 66

²² Dir. 2014/24 fortale premiss 2

²³ Anskaffelsesloven § 4

²⁴ Prop 51 L (2015–2016) s. 45

²⁵ Dir. 2014/24 artikkel 18

²⁶ Eksempelvis EØS-avtalen artikkel 4

3.4 Dialog med leverandører før anskaffelse

3.4.1 Markedsdialog og rådgiverhabilitet

Anskaffelsesforskriften har bestemmelser om markedsdialog (forberedende markedsundersøkelser) og rådgiverhabilitet i § 8-1 og § 8-2. Bestemmelsene har sin opprinnelse i anskaffelsesdirektivet.²⁷

«§ 8-1. Forberedende markedsundersøkelser

(1) Oppdragsgiver kan gjennomføre markedsundersøkelser for å forberede anskaffelsen og gi informasjon til leverandører om sine planer og behov.

(2) Oppdragsgiver kan søke eller motta råd fra uavhengige eksperter, myndigheter, leverandører eller andre markedsaktører. Rådene kan brukes i planleggingen og gjennomføringen av anskaffelsen. Forutsetningen er at rådene ikke har konkurransevridende effekt eller fører til brudd på prinsippene om likebehandling og gjennomsiktighet.

§ 8-2. Dialog med leverandører før konkurransen

(1) Når en leverandør eller en virksomhet tilknyttet leverandøren har gitt råd til oppdragsgiver forut for en konkurranse, skal oppdragsgiver treffe egnede tiltak for å sikre at leverandøren ikke får en urimelig konkurransefordel dersom han deltar i konkurransen. Det samme gjelder dersom leverandøren har vært involvert i planleggingen av konkurransen på annen måte.

(2) Oppdragsgiver skal sørge for at de andre leverandørene som deltar i konkurransen, mottar de samme relevante opplysningene som er utvekslet i dialogen med en leverandør i planleggingen av konkurransen. Oppdragsgiver skal fastsette en tilstrekkelig frist for mottak av tilbud for å utjevne eventuelle fordeler.»

Bestemmelsene er nye i 2016-forskriften. Tidligere inneholdt anskaffelsesforskriften kun en negativ bestemmelse som fastslo at oppdragsgiver ikke skulle søke eller motta råd som kunne bli benyttet under utarbeidelsen av spesifikasjoner for en bestemt anskaffelse fra noen som kunne ha økonomisk interesse

i anskaffelsen, når dette skjedde på en måte som vil kunne utelukke konkurranse.²⁸ Bestemmelsen medførte at mange oppdragsgivere ikke ville ha kontakt med aktuelle leverandører i forkant av konkurranser i redsel for at vedkommende leverandører måtte avvises fra konkurransen senere.²⁹ Formålet med bestemmelsen om rådgiverhabilitet i anskaffelsesforskriften § 8-2 er å sikre likebehandling av leverandørene, samtidig som det ikke skal legges unødvendige begrensninger på mulighetene til dialog med markedet og innhenting av råd.³⁰

Utgangspunktet er at den offentlige oppdragsgiveren skal «treffe egnede tiltak» for å sikre at en leverandør som har vært konsultert i forberedende faser ikke får en «urimelig konkurransefordel». Det er kun dersom oppdragsgiveren ikke lykkes i å avhjelpe en urimelig konkurransefordel at leverandøren vil være inhabil. Oppdragsgiveren vil da ha plikt til å avvise leverandøren fra konkurransen.³¹

Hvor listen for rådgiverinhabilitet skal legges, beror på en balansering av til dels motstridende hensyn.

I en konkurransesituasjon kan det generelt være grunn til en noe strengere praktisering av habilitetsregler enn ellers.³² Dette finner støtte i hensynet til allmennhetens tillit og kravet om likebehandling.

Samtidig bør regelen ikke praktiseres for strengt, i lys av tanken om mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser. Justisdepartementets lovavdeling har uttalt at det er viktig at habilitetsreglene ikke praktiseres så strengt at det offentlige i praksis blir avskåret fra å søke bistand fra markedsaktører.³³

EU-domstolen har slått fast at spørsmålet om rådgiverinhabilitet må vurderes konkret i hver enkelt sak. I vurderingen skal det ses hen til om rådgivningens art eller innvirkning på den endelige utformingen av konkurransegrunnlaget er slik at rådgiveren får en konkurransefordel han ikke skulle hatt.³⁴

3.4.2 Førkommersielle anskaffelser – FoU

Utgangspunktet er at kontrakter om forsknings- og utviklingstjenester (FoU-kontrakter) ikke er omfattet av regelverket for offentlige anskaffelser.³⁵ Visse FoU-kontrakter er likevel omfattet, forutsatt at utbyttet fullt

²⁷ Dir. 2014/24 artikkel 40 og 41

²⁸ Forskrift 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser § 3-8 (planlagt opphevet 01.01.2017)

²⁹ Nærings- og fiskeridepartementets høringsnotat «Forslag til ny forskrift om offentlige anskaffelser» (mars 2015), se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--ending-av-lov-om-offentlige-anskaffelser/id2401043/punkt.3.2.1>

³⁰ Ibid.

³¹ Anskaffelsesforskriften § 9-5 første ledd bokstav b

³² Se Hans Petter Graver, «Habilitet og bruk av rådgivere i offentlige anskaffelsesprosesser», *Tidsskrift for forretningsjus*,

2005 s. 461–476 (s. 463) og Høyesteretts dom i Rt. 1998 s. 1398.

³³ Lovavdelingens tolkningsuttalelse «Habilitet for enkelte medarbeidere i redningshelikopterprosjektet» (juli 2008), punkt 2

³⁴ Domstolens dom i de forente sakene C-21/03 og C-34/03, Sml. 2005 s. I-01559, jf. Marianne H. Dragsten, *Offentlige anskaffelser – regelverk, praksis og løsninger*, Oslo 2013, s. 198.

³⁵ Anskaffelsesforskriften § 2-5 første ledd

ut tilfaller oppdragsgiveren til bruk i sin virksomhet, og at oppdragsgiveren fullt ut betaler for tjenesten.³⁶

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (daværende) har uttalt følgende om FoU-kontrakter:

«FoU-kontrakter er unntatt fra regelverket fordi det ofte kreves et samarbeid mellom partene som har mer til felles med et partnerskaps- og investeringslignende forhold, fremfor å være et forhold mellom en leverandør og en kjøper. Om en betegner en forsknings- og utviklingskontrakt som et samarbeid, felles prosjekt, støtte, anskaffelseskontrakt eller andre betegnelser er ikke av betydning. Det er realiteten som avgjør om forholdet er omfattet av anskaffelsesregelverket.»³⁷

Formålet med unntaket er at anskaffelsesregelverket ikke skal omfatte forsknings- og utviklingstjenester til allmenn interesse som det offentlige delfinansierer.³⁸ For at en kontrakt skal regnes som en kontrakt om forsknings- og utviklingstjenester, er det avgjørende at forskning eller utvikling er hovedelementet i kontrakten. Dette innebærer blant annet at en kontrakt der den reelle hovedleveransen er en vare eller andre tjenester enn forskning og utvikling, vil falle utenfor unntaket. Det samme gjelder dersom oppdragsgiveren fullt ut betaler for forsknings- og utviklingstjenesten eller resultatet av tjenesten fullt ut tilfaller oppdragsgiveren.

3.5 Gjennomføring av anskaffelser

3.5.1 Anskaffelsesprosedyrer

Hovedregelen for anskaffelser over EØS-terskelverdiene er at anskaffelsene skal foretas gjennom åpen eller begrenset anbudskonkurranse.³⁹ I visse tilfeller kan forhandlet prosedyre og konkurransepreget dialog brukes. Regelverket har også særbestemmelser for hasteanskaffelser, samt for anskaffelser uten konkurranse i unntakstilfeller.

Når det benyttes en anskaffelsesform forskjellig fra hovedregelen om åpen eller begrenset anbudskonkurranse, er det nødvendig å gi en redegjørelse for grunnlaget for prosedyrevalget.⁴⁰ Redegjørelsen legges ved som bilag til anskaffelsesprotokollen.

Anbudskonkurranse

Det mest fremtredende kjennetegnet for anbudskonkurranser er at det ikke er tillatt å forhandle om leverandørens tilbud eller oppdragsgiverens krav.

Beslutter oppdragsgiver å anskaffe gjennom en åpen anbudskonkurranse er alle interesserte tilbydere velkomne til å gi tilbud i konkurransen. Når tilbudsfristen har gått ut, evaluerer oppdragsgiveren først tilbydernes kvalifikasjoner opp mot kvalifikasjonskravene som er stilt i konkurransegrunnlaget. Tilbydere som ikke oppfyller kravene avvises fra konkurransen. Deretter evaluerer oppdragsgiveren tilbudene fra de kvalifiserte tilbyderne på bakgrunn av tildelingskriteriene som er oppgitt i konkurransegrunnlaget.

I begrenset anbudskonkurranse deles prosedyren inn i en kvalifikasjonsfase og en tilbudsfase. Interesserte leverandører søker om å få delta i konkurransen. Leverandører som ikke tilfredsstillt kvalifikasjonskravene inviteres ikke til å inngi tilbud. Dersom det er mange leverandører som er kvalifiserte, kan oppdragsgiver velge å begrense antall leverandører som inviteres til å gi tilbud ytterligere. Dette må da gjøres på basis av en vurdering av hvor godt de ulike leverandørene oppfyller kvalifikasjonskravene.

Forhandlingsforbudet i anbudskonkurranser over EØS-terskelverdi følger av anskaffelsesforskriften § 23-6 tredje ledd:

«Det er ikke tillatt å gjennomføre forhandlinger»

Forhandlingsforbudet har, i lys av prinsippene om likebehandling og forutberegnelighet, vært fortolket strengt i rettspraksis. Med vedtakelsen av ny anskaffelsesforskrift (2016) har adgangen til å be leverandørene om å etterseende, supplere, klargjøre eller utfylle mottatte opplysninger og dokumentasjon blitt utvidet.⁴¹ Forhandlingsforbudet innebærer altså ikke et totalforbud mot kontakt mellom partene om innholdet i et tilbud etter tilbudsfristen. Det vil på visse nærmere vilkår kunne være rom for å supplere et tilbud med ytterligere opplysninger etter tilbudsfristen, forutsatt at tilbudet som sådan ikke endres. Hvor grensen vil gå i fremtiden må avklares gjennom rettspraksis.

Konkurranse med forhandling

Konkurranse med forhandling kan gjennomføres både etter kunngjøring og uten forutgående kunngjøring. Konkurranse med forhandling uten forutgående kunngjøring er en snever unntaksbestemmelse som bare får anvendelse i spesielle tilfeller.⁴² Vi går ikke nærmere inn på dette her. Konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring er også et unntak fra hovedregelen om at anskaffelser skal foretas som anbudskonkurranser,⁴³ men har med

³⁶ Anskaffelsesforskriften § 2-5 andre ledd

³⁷ Fornyings- og administrasjonsdepartementets «Veileder til reglene om offentlige anskaffelser» (desember 2013) punkt 2.2.2

³⁸ Marianne H. Dragsten, *Offentlige anskaffelser – regelverk, praksis og løsninger*, Oslo 2013, s. 142.

³⁹ Anskaffelsesforskriften § 13-1 første ledd

⁴⁰ KOFA-sak 2008/140

⁴¹ Anskaffelsesforskriften § 23-5

⁴² Anskaffelsesforskriften § 13-3

⁴³ Se tidligere

forskriftsendringen i 2016 fått et vesentlig utvidet anvendelsesområde i forhold til tidligere.

Vilkårene for å benytte konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring følger av anskaffelsesforskriften § 13-3:

«Oppdragsgiver kan bruke konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring dersom

(a) oppdragsgiveren i en forutgående åpen anbudskonkurranse eller begrenset anbudskonkurranse bare mottok uakseptable tilbud, jf. § 13-2 bokstav e. Oppdragsgiveren skal invitere alle leverandørene som ga tilbud i den forutgående anbudskonkurransen, og bare dem, til forhandlinger. Oppdragsgiveren kan likevel ikke invitere leverandørene som ble avvist etter § 24-1 eller § 24-2. Oppdragsgiveren kan ikke foreta vesentlige endringer i kravspesifikasjonene eller kontraktsvilkårene;

(b) oppdragsgiveren i en forutgående åpen eller begrenset anbudskonkurranse ikke mottok forespørslar om å delta i konkurransen eller tilbud. Det samme gjelder dersom oppdragsgiveren bare mottok forespørslar eller tilbud som skulle eller kunne avvistes etter § 24-2, eller bare mottok tilbud som åpenbart ikke oppfylte oppdragsgiverens behov eller krav som følge av vesentlige avvik fra anskaffelsesdokumentene. Oppdragsgiveren kan ikke foreta vesentlige endringer i kravspesifikasjonene eller kontraktsvilkårene;

(c) en varekontrakt gjelder varer som produseres utelukkende fra forsknings-, forsøks-, undersøkelses- eller utviklingsformål. Dette gjelder likevel ikke dersom varene produseres i større mengder for å påvise deres kommersielle muligheter eller for å dekke forsknings- og utviklingskostnadene;

(d) oppdragsgiveren skal inngå en tjenestekontrakt med en av vinnerne av en plan- og designkonkurranse. Oppdragsgiveren skal invitere alle vinnerne til forhandlinger.

(e) det er umulig å overholde fristene for en åpen anbudskonkurranse, begrenset anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring som følge av forhold som ikke skyldes oppdragsgiveren, og som oppdragsgiveren ikke kunne forutse. Kontraktens omfang skal ikke være større enn strengt nødvendig.

(f) kontrakten gjelder dekningskjøp som bare er nødvendig fordi en kontrakt er kjent uten en virkning etter anskaffelsesloven § 13. Dette gjelder bare når det er umulig å overholde fristene for en åpen anbudskonkurranse, begrenset anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring og oppdragsgiveren ikke inngår kontrakten for en periode som er lengre enn nødvendig for å få gjennomført en slik konkurranse.»

Konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring skal gjennomføres i to trinn på tilsvarende måte som begrenset anbudskonkurranse.⁴⁴ Når de inviterte leverandørene har inngitt tilbud, skal oppdragsgiveren normalt forhandle med leverandørene.⁴⁵ Oppdragsgiveren kan gjennomføre selve forhandlingene i flere faser slik at antallet leverandører reduseres etter hver runde.⁴⁶ En første reduksjon av leverandører kan skje før første forhandlingsrunde. Reduksjon av leverandører mellom de ulike forhandlingsrundene skal skje på bakgrunn av tildelingskriteriene.

Når en konkurranse gjennomføres med forhandlinger, kan oppdragsgiveren forhandle med tilbyderne om alle aspektene ved deres tilbud slik som forretningsmessige forhold, tekniske forhold og pris. Det er imidlertid ikke adgang for oppdragsgiveren til å endre tildelingskriteriene eller absolutte krav.⁴⁷ Vilkårene som var fastsatt i det opprinnelige konkurransegrunnlaget, kunngjøringen mv., blir dermed avgjørende for hva oppdragsgiveren kan forhandle om. Forhandlingene som avholdes skal være reelle og tilbyderen skal gis mulighet til å forbedre sitt opprinnelige tilbud. Oppdragsgiveren må videre påse at anskaffelsesregelverkets grunnleggende prinsipper blir ivaretatt.⁴⁸

Konkurransepreget dialog

Konkurransepreget dialog er en prosedyre som, i motsetning til anbudskonkurranse og konkurranse med forhandling, åpner for dialog med leverandørene om oppdragsgivers behov før tilbud innleveres. Dette innebærer at kravspesifikasjonen utformes gjennom dialog med leverandørene. Adgangen til å benytte prosedyren er vesentlig utvidet som følge av vedtakelsen av ny anskaffelsesforskrift (2016). Vilkårene for å benytte konkurransepreget dialog er nå de samme som for å benytte konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring.⁴⁹

I en konkurransepreget dialog skal det gjennomføres en prekvalifisering. Sammen med de kvalifiserte

⁴⁴ Anskaffelsesforskriften § 23-7. Se tidligere.

⁴⁵ Oppdragsgiveren kan tildele kontrakt uten å gjennomføre forhandlinger dersom han har forbeholdt seg denne retten på et tidligere stadium i konkurransen, se anskaffelsesforskriften § 23-7 femte ledd.

⁴⁶ Anskaffelsesforskriften § 23-11

⁴⁷ Anskaffelsesforskriften § 23-7 andre ledd andre punktum

⁴⁸ Se punkt 3.3.3

⁴⁹ Anskaffelsesforskriften § 13-2

leverandørene skal oppdragsgiver i selve dialogen nå frem til en eller flere løsninger som tilfredsstillende oppdragsgivers behov best mulig. Forskriften inneholder enkelte detaljregler om hvordan dialogen skal gjennomføres, som vi ikke går nærmere inn på her.⁵⁰ I tillegg til å overholde disse reglene, må oppdragsgiveren klart nok påse at de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesregelverket etterleves.

Konkurranspreget dialog er svært ressurskrevende å gjennomføre, men kan gi gode resultater i komplekse anskaffelser som inneholder elementer av innovasjon. Prosedyren krever betydelig kompetanse og kapasitet hos oppdragsgiveren.

Innovasjonspartnerskap

EUs anskaffelsesdirektiv fra 2014 innfører «innovasjonspartnerskap» som et nytt begrep.⁵¹ I direktivet omtales innovasjonspartnerskap som en ny anskaffelsesprosedyre. I forbindelse med gjennomføringen av direktivet i norsk rett har Nærings- og fiskeridepartementet konkludert med at innovasjonspartnerskap ikke egentlig er en ny anskaffelsesprosedyre, men at begrepet heller betegner en kontraktsform:

«Etter departementets oppfatning er det i realiteten snakk om en ny kontraktsform. Bestemmelsen regulerer hovedsakelig hvordan kontrakten med den eller de utvalgte partnerne skal gjennomføres, ikke hvordan konkurransen skal gjennomføres.»⁵²

Etter norsk rett inngås innovasjonspartnerskap gjennom en konkurranse med forhandling etter forutgående kunnjføring.⁵³

Formålet med å innføre bestemmelser om innovasjonspartnerskap er å legge til rette for at oppdragsgiver skal kunne utvikle innovative produkter, tjenester eller bygge- og anleggsarbeid sammen med en eller flere utvalgte partnere, og deretter eventuelt kjøpe de

utviklede varene, tjenestene eller bygge- og anleggsarbeidene.

Innovasjonspartnerskap inngås mellom oppdragsgiver og en partner eller flere partnere som utfører separate forsknings- og utviklingsaktiviteter.⁵⁴ Når innovasjonspartnerskap er inngått starter utviklingen av innovative løsninger. Innovasjonspartnerskapet (utviklingsløpet) skal struktureres i faser med delmål.⁵⁵ Oppdragsgiveren betaler vederlag til partnerne gjennom utviklingsløpet.⁵⁶ Underveis i utviklingen kan oppdragsgiveren avslutte innovasjonspartnerskapet eller redusere antallet partnere på grunnlag av de avtalte delmålene.⁵⁷ Oppdragsgiveren kan anskaffe de utviklede ytelsene uten ny konkurranse, dersom de oppfyller de avtalte ytelsesmålene og ikke overstiger de angitte maksimumskostnadene.⁵⁸

Innovasjonspartnerskap kan brukes dersom oppdragsgiveren har et behov for en vare, en tjeneste eller et bygg- og anleggsarbeid som ikke finnes tilgjengelig på markedet. Det er en forutsetning at det skjer reell innovasjon og at det ikke finnes eksisterende løsninger som dekker behovet. Begrepet innovasjon må tolkes i lys av definisjonen i anskaffelsesdirektivet.⁵⁹

Innovasjonspartnerskap er en kompleks kontraktsform som krever grundige forberedelser. Det er påkrevd å beskrive behovet for den innovative ytelsen med tilstrekkelig klarhet i konkurransegrunnlaget. Oppdragsgiveren må også beskrive hvilke ordninger som gjelder for de immaterielle rettighetene og stille krav til leverandørens kvalifikasjoner innen forskning og utvikling, inkludert utvikling og gjennomføring av innovative løsninger.

Det skal settes opp en detaljert plan for gjennomføringen av partnerskapet. Partnerskapet skal struktureres i faser som følger trinnene i forsknings- og innovasjonsprosessen. Strukturen og omfanget av partnerskapet må stå i forhold til investeringene og graden av innovasjon. Før innovasjonspartnerskap inngås skal det også fastsettes delmål og ytelseskrav for forsknings- og innovasjonsprosessen, vederlag for utviklingsprosessen og maksimumskostnader.

Innovasjonspartnerskap skiller seg fra tradisjonelle forsknings- og utviklingskontrakter («FoU-kontrakter»)

⁵⁰ Anskaffelsesforskriften § 23-8, § 23-9, § 23-10 og § 23-11

⁵¹ Dir. 2014/24 artikkel 31

⁵² Nærings- og fiskeridepartementets høringsnotat «Forslag til ny forskrift om offentlige anskaffelser» (mars 2015), se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--ending-av-lov-om-offentlige-anskaffelser/id2401043/punkt.3.7.2>

⁵³ Anskaffelsesforskriften § 23-7 første ledd siste punktum

⁵⁴ Anskaffelsesforskriften § 26-8 første ledd

⁵⁵ Anskaffelsesforskriften § 26-8 første ledd

⁵⁶ Anskaffelsesforskriften § 26-8 sjette ledd

⁵⁷ Anskaffelsesforskriften § 26-8 fjerde ledd

⁵⁸ Anskaffelsesforskriften § 26-8 syvende ledd

⁵⁹ «[I]ndførelse af en ny eller betydeligt forbedret vare, tjenesteydelse eller proces, herunder, men ikke begrænset til produktions-, bygge- eller anlægsaktiviteter, en ny markedsføringsmetode eller en organisatorisk metode inden for forretningspraksis, arbejdspladsorganisation eller eksterne relationer, som bl.a. har til formål at bidrage til at løse samfundsmæssige udfordringer eller støtte Europa 2020-strategien for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst», jf. dir. 2014/24 artikkel 2 første ledd nr. 22.

ved at avtalen som inngås både dekker utviklingsløpet og anskaffelsen av den utviklede løsningen.

Figur 3-1: Innovasjonspartnerskap



FoU-kontrakter omfatter kun utviklingen. Det må inngås en egen kontrakt om anskaffelse.

Figur 3-2: FoU-kontrakter



En vesensforskjell mellom innovasjonspartnerskap og det tradisjonelle løpet med én kontrakt for utvikling og én kontrakt for anskaffelse, er tidspunktet for når oppdragsgiveren må forholde seg til anskaffelsesregelverket. Mange FOU-kontrakter er unntatt fra regelverket om offentlige anskaffelser.⁶⁰ Dette innebærer at en offentlig oppdragsgiver i visse tilfeller kan inngå en FOU-kontrakt uten å kunnngjøre en konkurranse. Oppdragsgiveren må likevel forholde seg til regelverket når anskaffelseskontrakten skal inngås (etter utviklingsløpet), og må normalt da kunnngjøre en konkurranse om anskaffelsen. Ved innovasjonspartnerskap dekker konkurransen både utviklingsløpet og anskaffelsen av den utviklede løsningen. Det er derfor ikke nødvendig å kunnngjøre en (ny) konkurranse når utviklingsløpet er avsluttet og løsningen skal anskaffes.

3.5.2 Rammeavtaler

En rammeavtale er en avtale inngått mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører som har til formål å fastsette vilkårene for de kontraktene som skal tildeles i løpet av en gitt periode.⁶¹

Rammeavtaler kan deles i tre typer:

- rammeavtaler med en enkelt leverandør, der alle vilkårene er fastlagt i rammeavtalen

- rammeavtaler med flere leverandører om den samme ytelsen, der alle vilkårene er fastlagt i rammeavtalen
- rammeavtale med flere leverandører om den samme ytelsen, der ikke alle vilkårene er fastlagt i rammeavtalen

For rammeavtaler som er underlagt forskrift om offentlige anskaffelser del III, følger denne inndelingen direkte av forskriftens bestemmelser. For rammeavtaler som følger del II av forskriften, har oppdragsgiveren tilsvarende valgmuligheter mellom enkle eller parallelle rammeavtaler, men det er ikke gitt like detaljerte regler om dette som for anskaffelser etter del III.⁶²

Rammeavtalers maksimale varighet er som klar hovedregel fire år.⁶³

Rammeavtaler med en enkelt leverandør

En oppdragsgiver kan velge å inngå rammeavtale med én leverandør der avrop for eksempel skjer ved bestilling fra en produktliste med fastlagte priser. Dette gjør hvert enkelt kjøp (avrop) enkelt og lite ressurskrevende.

Overordnet om parallelle rammeavtaler

Alternativt kan en oppdragsgiver velge å inngå avtale med flere leverandører, såkalte «parallelle rammeavtaler». Anskaffelsesforskriften gir ingen begrensninger for hvor mange leverandører en offentlig oppdragsgiver kan inngå parallelle rammeavtaler med. Det er likevel ikke anledning til å utvide antallet leverandører underveis i avtaleperioden. Kun de leverandørene som er parter i rammeavtalen når avtalen inngås kan få avrop under avtalen.⁶⁴

Dersom en oppdragsgiver inngår parallelle rammeavtaler, kan oppdragsgiveren velge mellom å fastsette en fordelingsnøkkel for avropene i anskaffelsesdokumentene, eller at avrop skal fordeles etter ny konkurranse («minikonkurranse») mellom de ulike rammeavtaleleverandørene.⁶⁵ Det er også mulig for den offentlige oppdragsgiveren å velge en kombinasjon av de to alternativene, slik at noen avrop fordeles etter en angitt fordelingsnøkkel, mens andre avrop fordeles etter en ny konkurranse.⁶⁶ Det typiske bruksområdet for dette sistnevnte («kombinasjonsalternativet») er at oppdragsgiveren fastsetter at avrop under en viss verdi gis til en bestemt leverandør, mens større avrop fordeles etter ny konkurranse.

⁶⁰ Anskaffelsesforskriften § 2-5

⁶¹ Anskaffelsesforskriften § 4-1 bokstav i

⁶² Anskaffelsesforskriften § 11-1 andre ledd og § 26-3

⁶³ Anskaffelsesforskriften § 26-1 fjerde ledd

⁶⁴ Anskaffelsesforskriften § 26-1 tredje ledd

⁶⁵ Anskaffelsesforskriften § 26-3 første og andre ledd

⁶⁶ Anskaffelsesforskriften § 26-3 tredje ledd andre punktum

Fordelingsnøkkel i parallelle rammeavtaler

Det er ikke angitt nærmere i forskriften hvilke krav som stilles til fordelingsnøkkelen når oppdragsgiveren velger dette alternativet. De grunnleggende prinsippene for offentlige anskaffelser vil likevel gi visse begrensninger.⁶⁷ Ved fastsettelsen av fordelingsnøkkelen må oppdragsgiveren ivareta konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet. Av dette følger det at fordelingsnøkkelen må være objektiv. Dette er også eksplisitt bestemt i artikkelen i innkjøpsdirektivet som forskriftens regel bygger på.⁶⁸

Klare eksempler på objektive fordelingsnøkler er:

- at avropene fordeles etter geografi (leverandør A får alle avrop fra landsdel A, leverandør B alle avrop fra landsdel B osv.)
- at avropene fordeles mellom leverandørene etter en brøk som er angitt på forhånd (for eksempel en tredel til hver av de tre leverandørene)
- at avropene fordeles i prioritert rekkefølge (leverandør A har krav på alle avrop, men dersom leverandør A ikke kan dekke behovet går muligheten videre til leverandør B, osv.)

Anskaffelser som gjelder varer som ikke skal brukes av den offentlige oppdragsgiveren selv, men av en borger, reiser spørsmålet om borgernes (brukernes) preferanser kan avgjøre fordelingen av avropene. For anskaffelser av hjelpemidler er problemstillingen høyaktuell. Det avgjørende er om «fritt brukervalg» som fordelingsnøkkel kan regnes som objektiv og ellers i samsvar med de grunnleggende prinsippene som gjelder for offentlige anskaffelser.⁶⁹

De sentrale innvendingene mot at fritt brukervalg kan være en lovlig fordelingsnøkkel for avrop på rammeavtaler som omfattes av anskaffelsesregelverket, er at leverandørene ikke får tilstrekkelig forutsigbarhet når det gjelder hva som vil være avgjørende for tildeling av avrop. Modellen åpner dessuten for at valget kan styres av hensyn som er i strid med prinsippet om likebehandling, for eksempel kan brukeren som gjør valget ha en preferanse for leverandører med en bestemt nasjonalitet. Videre vil fordeling etter fritt brukervalg i liten grad være forenlig med kravet til etterprøvnbarhet ettersom det normalt ikke vil være mulig å dokumentere hvordan og hvorfor brukeren gjør sitt valg.

Så vidt vi kan se finnes det ikke rettspraksis som avklarer problemstillingen. Spørsmålet har heller ikke vært til vurdering i KOFA.

Det som finnes av juridisk teori og uttalelser fra EU-kommisjonen og andre lovgivere utenlands gjelder ikke helt analoge problemstillinger og har derfor begrenset overføringsverdi. Det synes å være en viss støtte for at «fritt brukervalg» kan brukes som fordelingsnøkkel i parallelle rammeavtaler om helse- og sosialtjenester til individuelle brukere, men dette er svært usikkert. I tillegg er det et vesentlig poeng at andre hensyn gjør seg gjeldende når det er snakk om individuelle, personlige tjenester enn ved kjøp av varer. Anskaffelsesregelverkets grunnleggende prinsipper taler med tyngde mot «fritt brukervalg» som fordelingsnøkkel i parallelle rammeavtaler om hjelpemidler, og vår konklusjon er at en slik modell neppe vil være lovlig.

Ny konkurranse i parallelle rammeavtaler

Dersom oppdragsgiveren har valgt at avrop skal fordeles etter ny konkurranse («minikonkurranse») mellom de ulike rammeavtaleleverandørene, gir anskaffelsesforskriften en del rammer for hvordan slik ny konkurranse skal gjennomføres.

Reglene knyttet til gjennomføringen av slike minikonkurranser har blitt videreført fra tidligere forskrift. Reguleringen er forskjellig avhengig av om anskaffelsen er over eller under EØS-terskelverdiene. I det videre vil vi gjøre rede for reguleringen som følger av anskaffelsesforskriften del III, dvs. som gjelder for anskaffelser over EØS-terskelverdiene.

Oppdragsgiver skal skriftlig henvende seg til de leverandører som er i stand til å gjennomføre kontrakten. Med at leverandøren er i stand til å gjennomføre siktes til de tilfeller hvor rammeavtalen inneholder flere ytelser og ikke alle leverandørene vil levere alle ytelser.

Ved skriftlig kontakt med leverandørene må oppdragsgiver fastsette en tilstrekkelig frist for mottak av tilbud. Hva gjelder «tilstrekkelig frist», gir forskriften anvisning på en konkret vurdering som skal ta hensyn til kontraktens kompleksitet og tiden det tar for leverandørene å utarbeide tilbud.

Leverandørene skal levere skriftlig tilbud, og oppdragsgiveren kan ikke åpne opp tilbudene før tilbudsfristen har utløpt. Dersom tilbud har blitt

⁶⁷ De grunnleggende prinsippene er nedfelt i anskaffelsesloven § 4. Se også punkt 3.3.3.

⁶⁸ Dir. 2014/24 artikkel 33 nr. 4

⁶⁹ Selv om problemstillingen er høyaktuell, er den ikke ny. Den er blant annet drøftet utførlig av Kluge Advokatfirma DA i KS-utredningen «Fritt brukervalg for pleie- og

omsorgstjenester», s. 36–39, se <http://www.ks.no/fagomrader/okonomi/offentlige-anskaffelser/repetisjon-av-fouer/> og i Tom Madell, «Öka konsumentnyttan inom vård och omsorg – förslag för konkurrens och ökat företagande», Konkurrensverkets rapportserie 2007:3, bilag 1.

oversendt per e-post, vil det være tilstrekkelig at e-postene ikke åpnes før tilbudsfristens utløp.

Etter at oppdragsgiver har mottatt tilbud og tilbudsfrist har utløpt, skal oppdragsgiver foreta en evaluering. Evaluering skjer på bakgrunn av de tildelingskriteriene som er opplyst på forhånd i anskaffelsesdokumentene til rammeavtalen. Det er ikke nødvendig at tildelingskriteriene for minikonkurransen er de samme som for rammeavtalen. De må imidlertid fremgå av anskaffelsesdokumentene, slik at prinsippet om forutsigbarhet for leverandørene ivaretas.

Det foreligger ingen krav om karenperiode ved avholdelse av karenperiode. Det vil imidlertid være hensiktsmessig for oppdragsgiver å avvente noe med kontraktsignering.

Dynamiske innkjøpsordninger

Dynamiske innkjøpsordninger er et alternativ til parallelle rammeavtaler. En dynamisk innkjøpsordning fungerer slik at den offentlige oppdragsgiveren kunngjør at det vil bli etablert en slik ordning innenfor en nærmere angitt kategori (vare-/tjenestoområde).⁷⁰ Oppdragsgiveren fastsetter kriterier som leverandørene må oppfylle for å bli tatt opp i den dynamiske innkjøpsordningen. Alle leverandører som søker og oppfyller kravene blir tatt opp i ordningen.⁷¹ Dette gjelder i hele den dynamiske innkjøpsordningens varighet: Oppdragsgiveren må ta opp nye leverandører som oppfyller kravene i ordningen selv etter den initiale fristen for å søke om opptak.⁷²

Når oppdragsgiveren skal gjøre en anskaffelse innenfor den kategorien som den dynamiske innkjøpsordningen gjelder, inviteres alle leverandørene som er tatt opp i ordningen til å gi tilbud uten ny vurdering av leverandørens kvalifikasjoner.⁷³

Dynamiske innkjøpsordninger skal være fullelektroniske.⁷⁴

Anskaffelsesforskriften fastsetter at en offentlig oppdragsgiver kun kan bruke dynamiske innkjøpsordninger til å «anskaffe ytelser som ikke trenger særlige tilpasninger for å oppfylle hans krav, for eksempel hyllevarer».⁷⁵

3.5.3 Oppdeling av anskaffelser

Det nye direktivet har innført en særskilt plikt for oppdragsgiver til å vurdere behovet for en oppdeling av anskaffelsens kontrakter.⁷⁶ Dette har blitt implementert i anskaffelsesforskriften § 19-4. Adgangen til å dele opp kontrakter i en anskaffelse har vært tilstede tidligere.

Ved oppdeling av anskaffelsen i delkontrakter vil dette i flere tilfeller være gunstig for små og mellomstore bedrifter. Det er imidlertid ikke slik at en oppdeling vil være det mest effektive for oppdragsgiver, da det kan nødvendiggjøre ytterligere ressurser som personell og tekniske og økonomiske koordinering/oppfølging. Det tilligger derfor oppdragsgivers innkjøpsfaglige skjønn å vurdere behovet og innholdet av en oppdeling, og dette kan ikke overprøves av hverken KOFA eller domstolene.⁷⁷

Sentralt er utgangspunktet om at oppdeling skal skje, og at dersom dette ikke er tilfelle må det gjøres en kort begrunnelse i anskaffelsesdokumentene eller i anskaffelsesprotokollen.⁷⁸

Ved oppdeling av anskaffelsen i flere delkontrakter kan oppdragsgiver både begrense antall delkontrakter som kan tildeles til en leverandør, samt forbeholde seg retten til å tildele alle delkontraktene til en leverandør.⁷⁹

Tildelingen av delkontrakter til ulike leverandører må skje på bakgrunn av objektive og ikke-diskriminerende kriterier, hvis tilfellet er at én leverandør vil få flere delkontrakter enn det maksantallet som oppdragsgiver har satt.⁸⁰

3.5.4 Tildeling av kontrakter og rammeavtaler

Når en offentlig oppdragsgiver skal avgjøre en konkurranse og tildele en kontrakt eller rammeavtale, skal dette på grunnlag av den laveste prisen, den laveste kostnaden eller det beste forholdet mellom pris eller kostnad og kvalitet.⁸¹ Oppdragsgiveren velger selv mellom de ulike alternativene, men må angi valget i anskaffelsesdokumentene (konkurransegrunnlaget og kunngjøringen) og beskrive det nærmere innholdet i tildelingskriteriene og hvilken dokumentasjon som kreves.

⁷⁰ Anskaffelsesforskriften § 26-5

⁷¹ Anskaffelsesforskriften § 26-6

⁷² Anskaffelsesforskriften § 26-4 andre ledd

⁷³ Anskaffelsesforskriften § 26-7

⁷⁴ Anskaffelsesforskriften § 26-4 tredje ledd

⁷⁵ Anskaffelsesforskriften § 26-4 første ledd

⁷⁶ Dir. 2014/24 artikkel 46

⁷⁷ Anskaffelsesforskriften § 19-4 første ledd og Nærings- og fiskeridepartementets høringsnotat «Forslag til ny forskrift om offentlige anskaffelser» (mars

2015), se

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--endring-av-lov-om-offentlige-anskaffelser/id2401043/>

⁷⁸ Anskaffelsesforskriften § 19-4 annet ledd

⁷⁹ Anskaffelsesforskriften § 19-4 fjerde ledd og femte ledd

⁸⁰ Anskaffelsesforskriften § 19-4 femte ledd

⁸¹ Anskaffelsesforskriften § 18-1 første ledd

Forskjellen mellom «pris» og «kostnad» er ikke helt innlysende, men dersom en oppdragsgiver velger å ta hensyn til «kostnad» ved tildelingen, skal dette, ifølge forskriften og direktivet, skje på bakgrunn av en kostnadseffektivitetsberegning.⁸² En måte å gjøre en slik kostnadseffektivitetsberegning på, er ved bruk av livssyklus kostnader. Det er gitt visse rammer for hvilke elementer som kan og skal inngå i beregning av livssyklus kostnader.⁸³ Det er verd å merke seg at regelverket nå eksplisitt åpner for at kostnader som andre enn oppdragsgiveren bærer blir tatt med i beregningen. Dette innebærer for eksempel av driftskostnader som faller på sluttbrukeren kan inngå i beregningen av «kostnad» og dermed i grunnlaget for tildeling av en kontrakt eller rammeavtale.

Alternativet «det beste forholdet mellom pris eller kostnad og kvalitet» tilsvarer det som tidligere var kjent som «det økonomisk mest fordelaktige tilbudet», og åpner for at oppdragsgiveren kan legge vekt på andre faktorer enn pekuniære. «Kvalitet» skal fortolkes vidt, og omfatter de aller fleste forhold som har tilknytning til leveransen.⁸⁴

3.6 Samarbeid mellom offentlige oppdragsgivere (offentlig-offentlig samarbeid)

Som hovedregel er avtaler mellom to eller flere offentlige organer, for eksempel mellom to kommuner eller mellom en kommune og staten, om levering av varer, tjenester eller utførelse av bygge- og anleggsarbeider omfattet av anskaffelsesregelverket. Utgangspunktet er at anskaffelsesregelverket gjelder når en kontrakt inngås mellom to forskjellige juridiske personer, selv om begge partene er offentlige organer eller offentlige virksomheter.⁸⁵ Det finnes likevel noen unntak fra hovedregelen.

Unntakene i gjeldende rett er utviklet av EU-domstolen gjennom praksis. I EUs nye innkjøpsdirektiv og den nye anskaffelsesforskriften finnes en regulering av unntakene.⁸⁶ Bestemmelsene er dels kodifisering av rettspraksis (at regler som følger av rettspraksis gjøres

til regler i lov, forskrift, forordninger eller direktiver), og dels en klargjøring av spørsmål som til nå har vært uavklarte. Enkelte elementer må også anses som en endring av dagens rettsstilstand i form av at unntakene utvides noe.⁸⁷

Unntakene skal fortolkes restriktivt, slik at det skal mye til for at de kan brukes.⁸⁸

Det skilles mellom unntak for vertikale og unntak for horisontale samarbeid.

3.6.1 Vertikalt samarbeid – utvidet egenregi

Vertikalt samarbeid, også kalt utvidet egenregi, reguleres av anskaffelsesforskriften § 3-1.⁸⁹ Bestemmelsen angir tre vilkår for at anskaffelsesloven og forskriften ikke kommer til anvendelse i det konkrete tilfellet⁹⁰:

1. Oppdragsgiveren må utøve en kontroll over leverandøren som svarer til den kontrollen han utøver over sin egen virksomhet.⁹¹
2. Leverandøren må utføre mer enn 80 prosent av sin aktivitet for oppdragsgiveren eller andre organer/virksomheter som oppdragsgiver kontrollerer.
3. Det foreligger ikke direkte private eiendeler i leverandøren.

Vurderingsmomenter for kontrollkriteriet er opplistet i forskriften, hvor det sentrale er om oppdragsgiveren utøver en bestemmende innflytelse over både «strategiske mål og viktige beslutninger i det kontrollerte» selskapet.⁹²

Med direkte privat kapital i det kontrollerte selskapet vil det være utelukket å anvende unntaket. Det vil imidlertid være adgang dersom det foreligger indirekte eierskap. Dette er eksempelvis tilfellet hvor en offentlig oppdragsgiver som er både dels offentlig og privat eid, tildeler sitt heleide datterselskap oppdrag. Forutsetningsvis må både kontroll- og aktivitetskriteriet være innfridd.⁹³

Kontrollen av en leverandør kan gjøres i fellesskap og reguleres av § 3-2. Bestemmelsen gir etter nærmere

⁸² Anskaffelsesforskriften § 18-1 andre ledd, jf. dir. 2014/24 artikkel 67 nr. 2

⁸³ Anskaffelsesforskriften § 18-2, jf. dir. 2014/24 artikkel 68

⁸⁴ Anskaffelsesforskriften § 18-1 tredje og fjerde ledd

⁸⁵ Sak C-480/06, *Kommisjonen mot Tyskland*, Sml. 2009 s. I-4747.

⁸⁶ Dir. 2014/24 artikkel 12

⁸⁷ Nærings- og fiskeridepartementets høringsnotat «Forslag til ny forskrift om offentlige anskaffelser» (mars 2015), se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--endring-av-lov-om-offentlige-anskaffelser/id2401043/>

⁸⁸ Sak C-26/03, *Stadt Halle og RPL Recyclingpark Lochau mot TREA Leuna*, Sml. 2005 s. I-5, premiss 46.

⁸⁹ Sak C-107/98, *Teckal mot Comune di Viano og AGAC di Reggio Emilia*, Sml. 1999 s. I-8121.

⁹⁰ Anskaffelsesforskriften § 3-1 første og tredje ledd

⁹¹ Kontrollen over leverandøren kan utøves av flere offentlige oppdragsgivere i fellesskap, se sak C-324/07, *Coditel Brabant mot Commune d'Uccle og Région de Bruxelles-Capitale*, Sml. 2008 s. I-8457.

⁹² Anskaffelsesforskriften § 3-1 annet ledd

⁹³ Advokatfirmaet Hjorts utredning «Nye anskaffelsesdirektiver og unntaket for offentlig-offentlig samarbeid – forholdet til norske interkommunale samarbeidsordninger», s. 41, se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Nye-anskaffelsesdirektiver-og-unntaket-for-offentlig-offentlig-samarbeid/id758582/>

vilkår adgang for av flere oppdragsgivere kan unnta en utvidet egenregi fra en leverandør hvor begge har kontroll over det. Sentralt for en slik felles kontroll-adgang er sammensetningen av representanter i den kontrollerte leverandøren/selskapet.⁹⁴

3.6.2 Horisontalt samarbeid – samarbeidsavtaler

Den andre unntaksgruppen, horisontalt samarbeid, reguleres av anskaffelsesoverskriften § 3-3 under overskriften «Samarbeidsavtaler». ⁹⁵ Med horisontalt samarbeid siktes det til de tilfeller hvor det ikke blir dannet noe felleseid organ/selskap mellom to eller flere oppdragsgivere. EU-domstolen har anerkjent at slikt samarbeid kan unntas,⁹⁶ og det har blitt direktiv-regulert.⁹⁷

På bakgrunn av direktivet er det oppstilt ulike krav for at samarbeidsavtaler kan unntas, jf. § 3-3 bokstav a til c. Anvendelsesområdet er mellom oppdrags-givere.⁹⁸ Med dette omfattes også oppdragsgivere i privatrettslig form.⁹⁹

Bestemmelsen oppstiller fire vilkår for anvendelse:

- Samarbeidet mellom oppdragsgiverne må skje for å sikre «offentlige oppgaver»
- Samarbeidet må bli utført for å oppnå et «felles mål»
- Samarbeidet må skje utelukkende av hensyn til «offentlige interesser»
- Aktivitetsbegrensning mot andre enn oppdragsgivere på maksimum 20 prosent.

Med kravet om «offentlige oppgaver» vil ordlyden tilsi at det er lovpålagte oppgaver. Direktivet har imidlertid presisert at unntaket kommer til anvendelse uavhengig av om disse oppgavene er pålagte eller frivillige.¹⁰⁰

Begrensningen av oppgavens omfang skjer imidlertid i form av kravet om «felles mål». Med dette menes at oppgavene må realisere en målsetning som er felles for alle oppdragsgiverne som deltar i samarbeidet, og hvor det skjer et reelt samarbeid mellom

oppdragsgiverne.¹⁰¹ Det er ikke avklart i praksis hva som ligger i dette kravet.

Det tredje vilkåret er at samarbeidet utelukkende må forfølge «offentlige interesser», oppstilt av EU-domstolen og nå positivt regulert i direktivet.¹⁰² Samarbeidet ble tillatt under et sakstilfelle hvor det forelå en ren kostnadsfordeling, og hvor oppdrags-giverne ikke ble gitt noen profitt som følge av sam-arbeidet. En ren kostnadsfordeling vil innebære minst mulig påvirkning av markedet, og konkurransemessig hensyn taler for et slikt innhold hvilket også juridisk teori har argumentert med.¹⁰³

Det siste vilkåret inneholder en aktivitetsbegrensning av samarbeidet mellom oppdragsgiverne. I § 3-3 bokstav c må ikke mindre enn 20 prosent av sam-arbeidet gjelde andre enn oppdragsgiverne som samarbeidet omfatter.

3.7 Offentlighet og innsyn i anskaffelsesprosesser

Et av de grunnleggende prinsippene i anskaffelses-retten er etterprøvbarehet.¹⁰⁴ Prinsippet innebærer at offentlige oppdragsgivere må dokumentere gjennomføringen av en anskaffelsesprosess og redegjøre for de beslutninger som tas. Leverandørene og allmennheten vil på denne måten kunne kontrollere at gjennomføringen er i samsvar med anskaffelses-regelverket. Forutsetningen for denne kontrollen er imidlertid innsyn i anskaffelsesprosessen.¹⁰⁵

Innsynsretten er i norsk rett regulert gjennom offentlig-hetslovens alminnelige regler om innsyn i offentlige virksomhet.¹⁰⁶ Offentlighetsloven gjelder også for innsyn i dokumenter knyttet til en offentlig anskaffelse.¹⁰⁷ Hovedregelen etter anskaffelses-forskriften og offentlighetsloven er at alle dokumenter i offentlige anskaffelser er åpne for innsyn.¹⁰⁸ Unntak krever særskilt hjemmel. Dokumentbegrepet skal

⁹⁴ Anskaffelsesforskriften § 3-2 annet ledd bokstav a

⁹⁵ EU-kommisjonens notat «Commission staff working paper concerning the application of EU public procurement law to relations between contracting authorities ('public-public cooperation')» (november 2011)

⁹⁶ C-480/06, *Kommissjonen mot Tyskland*, Sml. 2009 s. I-4747

⁹⁷ Dir. 2014/24 artikkel 12 nr. 4 bokstav a

⁹⁸ Anskaffelsesforskriften §3-3 første ledd

⁹⁹ Dir. 2014/24 fortale punkt 32

¹⁰⁰ Dir. 2014/24 fortale punkt 33

¹⁰¹ Advokatfirmaet Hjorts utredning «Nye anskaffelsesdirektiver og unntaket for offentlig-offentlig samarbeid – forholdet til norske interkommunale samarbeidsordninger», s. 52, se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Nye-anskaffelsesdirektiver-og-unntaket-for-offentlig-offentlig-samarbeid/id758582/>

¹⁰² C-480/06, *Kommissjonen mot Tyskland*, Sml. 2009 s. I-4747, og C-159/11, *Azienda*, og dir. 2014/24 artikkel 12 nr. 4 bokstav b

¹⁰³ Advokatfirmaet Hjorts utredning «Nye anskaffelsesdirektiver og unntaket for offentlig-offentlig samarbeid – forholdet til norske interkommunale samarbeidsordninger», s. 54, se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Nye-anskaffelsesdirektiver-og-unntaket-for-offentlig-offentlig-samarbeid/id758582/>

¹⁰⁴ Anskaffelsesloven § 4

¹⁰⁵ NOU 2014:4 «Enklere regler – bedre anskaffelser» s. 78

¹⁰⁶ Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd

¹⁰⁷ Anskaffelsesforskriften § 7-3

¹⁰⁸ Offentlighetsloven § 3

forstås vidt og teknologinøytralt.¹⁰⁹ Innsynsretten etter norsk rett er svært vid og går antakelig vesentlig lenger enn det som følger av anskaffelsesdirektivet.

Den eneste bestemmelsen i anskaffelsesdirektivet som eksplisitt gir innsynsrett er artikkel 83 sjette ledd:

«Ordregivende myndigheter opbevarer i det mindste i kontraktens varighet kopier av alle indgåede kontrakter med en værdi, der svarer til eller er højere end:

(a) 1 000 000 EUR for offentlige vareindkøbskontrakter eller tjenesteydelseskontrakter

(b) 10 000 000 EUR for offentlige bygge- og anlægskontrakter.

Ordregivende myndigheter skal give adgang til disse kontrakter. Adgang til specifikke dokumenter eller informationer kan dog afslås i det omfang og på de betingelser, der følger af de EU-regler eller nationale regler, der anvendes for aktindsigt og databeskyttelse.»

Det er likevel lagt til grunn at en viss rett til innsyn kan utledes av prinsippet «gjennomskiktighet» i anskaffelsesdirektivet (dekket av prinsippet om etterprøvnbarhet i anskaffelsesloven).¹¹⁰

3.8 Konkurranseretten

Konkurranseretten er de rettsreglene som skal beskytte og fremme konkurransen i næringslivet. Konkurranseloven, lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger, inneholder konkurranse-rettens forbudsregler (forbudet mot konkurranse-skadelige samarbeid og forretningsvilkår, samt forbudet mot misbruk av dominerende stilling), regler om kontroll med fusjoner og oppkjøp, samt regler om konkurransemyndighetenes organisering og saksbehandling. I tillegg til konkurranseloven finnes EØS-konkurranseloven, lov 5. mars 2004 nr. 11 om gjennomføring og kontroll av EØS-avtalens konkurranseregler mv. EØS-konkurranseloven inneholder primært bestemmelser som gjelder håndhevingen av konkurranseretten og forholdet mellom norsk konkurranseretten og norske myndigheter og EØS-konkurranseretten og EØS-myndighetene. Konkurranseloven og EØS-konkurranseloven gjelder ved siden av gjennomføringen av EØS-avtalens hoveddel i norsk rett. EØS-avtalens hoveddel

inneholder eksplisitte konkurranserettslige bestemmelser. Konkurranseloven er i all hovedsak en blåkopi av EØS-rettens regler, eller sterkt inspirert av dem.¹¹¹

For de problemstillingene denne utredningen reiser, har EØS-konkurranseloven liten direkte betydning. Den behandles derfor ikke nærmere.

EØS-avtalens hoveddel, som altså gjelder som norsk lov, inneholder også bestemmelser om statsstøtte, i artikkel 61 og 62. Lov 27. november 1992 nr. 117 om offentlig støtte gir ytterligere regler, og utfylles dessuten av flere forskrifter på området.

For denne utredningens tema er det reglene om konkurransebegrensende samarbeid og reglene om statsstøtte som er relevante.

Forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid følger av konkurranseloven § 10, jf. EØS-avtalen artikkel 53:¹¹²

«Enhver avtale mellom foretak, enhver beslutning truffet av sammenslutninger av foretak og enhver form for samordnet opptreden som har til formål eller virkning å hindre, innskrenke eller vri konkurransen, er forbudt [...]»

Kjerneområdet av forbudet er kartellvirksomhet, der to eller flere private virksomheter samarbeider i den hensikt å begrense konkurransen i markedet. Bestemmelsen favner likevel vesentlig videre enn dette.

Foretaksbegrepet skal ifølge rettspraksis fortolkes vidt. Offentlige organer kan omfattes av begrepet så lenge de driver økonomisk virksomhet.¹¹³ Det er derfor mulig for offentlige organer å være part i ulovlige konkurransebegrensende samarbeid, på lik linje med private.

Det følger direkte av bestemmelsens ordlyd at det er tilstrekkelig at konkurransebegrensning inntreffer som følge av avtale, beslutning eller samordnet opptreden. Det kreves ikke at konkurransebegrensning skal ha vært intensjonen med atferden. Motsatt er det heller ikke nødvendig å konstatere at konkurransebegrensning faktisk har inntrefft dersom slik begrensning var formålet.

For å vurdere om en avtale har konkurransebegrensende virkning, må det gjøres en grundig analyse av den juridiske og økonomiske konteksten

¹⁰⁹ Offentlighetsloven § 4

¹¹⁰ Sak C-324/98, *Telaustria*

¹¹¹ Olav Kolstad, Anders Ryssdal, Hans Petter Graver og Erling Hjelmeng, *Norsk konkurranseretten. Bind I: Atferdsregler og strukturkontroll*, Oslo 2007, s. 27

¹¹² En utfyllende omtale av forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid finnes i Olav Kolstad,

Anders Ryssdal, Hans Petter Graver og Erling Hjelmeng, *Norsk konkurranseretten. Bind I: Atferdsregler og strukturkontroll*, Oslo 2007, s. 226–344.

¹¹³ Sak C-41/90, *Klaus Höfner og Fritz Elsner mot Macroton GmbH, Sml.* 1991 s. I-1979

avtalen fungerer eller skal fungere i. I virkningsvurderingen vil økonomiske analyser spille en sentral rolle for å vurdere om avtalen er konkurransebegrensende. Vurderingen skjer ved å sammenligne den konkurranse som vil realiseres seg med den aktuelle avtale, og den konkurranse som vil realiseres seg uten avtalen.¹¹⁴

Et vilkår som ikke følger av bestemmelsens ordlyd, men som er lagt til grunn i rettspraksis, er at konkurransen må begrenses merkbart.¹¹⁵ Dette innebærer at bagatellmessige konkurransebegrensninger ikke omfattes av forbudet.

Vi antar at det vil være lite praktisk aktuelt at avtaler norske myndigheter inngår i forbindelse med anskaffelse av hjelpemidler vil rammes av forbudet mot konkurransebegrensende avtaler.

Når det gjelder statsstøtte, oppstiller EØS-avtalen artikkel 61 et generelt forbud mot tildeling av offentlig støtte, og angir samtidig vilkårene for når det kan gjøres unntak.

Følgende vilkår må være oppfylt for at et tiltak skal rammes av forbudet:¹¹⁶

1. Tiltaket må innebære støtte i form av en økonomisk fordel (støttebegrepet).
2. Støtten må være gitt av statsmidler (offentlig støtte).
3. Støtten må begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester (selektivitetskriteriet).
4. Støtten må ytes til foretak som driver økonomisk virksomhet (foretaksbegrepet).
5. Støtten må vri eller true med å vri konkurransen (konkurransevriddningsvilkåret).
6. Støtten må være egnet til å påvirke samhandelen innen EØS-området (samhandelskriteriet).

Det finnes ingen klar definisjon av støttebegrepet. Begrepet skal fortolkes vidt, i lys av bestemmelsens formål. Dette innebærer at det avgjørende vil være hvorvidt et tiltak innebærer en økonomisk fordel som mottaker ikke ville ha oppnådd på normale markedsmessige vilkår.

Innkjøp til overpris kan omfattes av støttebegrepet. Dersom anskaffelsesreglene er fulgt, vil prisen presumptivt være markedspris.

Bagatellmessig støtte (ofte kalt *de minimis-støtte*) omfattes ikke av forbudet. Det er gitt en egen forordning om bagatellmessig støtte.¹¹⁷ EU-

kommisjonen har vedtatt at forbudet mot offentlig støtte ikke får anvendelse på støttebeløp opp til 200 000 euro fordelt over tre regnskapsår.

Vi antar at det også vil være lite praktisk aktuelt at det offentlige i forbindelse med anskaffelse av hjelpemidler yter konkurransevriddende støtte over slike verdier. Vi går derfor ikke videre inn på statsstøtte-reglene her.

3.9 Oppsummering

Innenfor EØS-avtalen er det EØS-anskaffelsesretten som setter de klart mest omfattende og praktisk viktigste begrensningene for hvordan norske myndigheter kan anskaffe hjelpemidler.

Anskaffelsesretten åpner for samarbeid og dialog mellom brukere, potensielle leverandører og den offentlige innkjøperen før anskaffelse. Rammene for slikt samarbeid er vide. Det er få detaljerte regler. De begrensningene som finnes er utslag av anskaffelsesregelverkets grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet og etterprøvnbarhet. Så lenge konkurransen ikke vrís eller begrenses, alle potensielle leverandører får like forutsetninger for å delta og prosessen er forutsigbar og dokumenteres, kan dialog og samarbeid før anskaffelse skje på mange ulike måter.

Anskaffelsesretten åpner også for at sluttbrukere involveres ved innkjøp. Slik involvering i seg selv er ikke regulert, og det vil også her derfor være anskaffelsesregelverkets grunnleggende prinsipper som setter begrensningene.

Tildelingen av kontrakter, rammeavtaler og avrop på rammeavtaler er i vesentlig større grad detaljregulert. EUs anskaffelsesdirektiv, implementert i norsk rett gjennom anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften, fastsetter prosedyreregler og gir betydelige begrensninger når det gjelder hvordan leverandører velges. Tildeling av kontrakter, rammeavtaler og avrop skal skje etter objektive kriterier. Dette innebærer blant annet at «fritt brukervalg» ikke er et alternativ ved anskaffelse av hjelpemidler. Men det er likevel fullt mulig å la brukernes behov få stor betydning ved valget av leverandør. Det sentrale er sontringen mellom objektivt konstaterbare behov og rene subjektive preferanser.

Det offentlige har stor frihet til å organisere anskaffelsesvirksomheten slik man ser seg best tjent med det. Dette omfatter for eksempel frihet til å

¹¹⁴ Olav Kolstad, Anders Ryssdal, Hans Petter Graver og Erling Hjelmeng, *Norsk konkurranserett. Bind I: Atferdsregler og strukturkontroll*, Oslo 2007, s. 274-287

¹¹⁵ C-56/65, *Société Technique Minière mot Maschinenbau Ulm GmbH*, Sml. 1966 s. 211 og Rt. 2012 s. 1556

¹¹⁶ Bjørnar Alterskjær, Erling Hjelmeng, Robert Lund og Thomas Nordby, *Statsstøtte. EØS-avtalens regler om offentlig støtte*, Bergen 2008, s. 29

¹¹⁷ Fo. 2013/1407

bestemme å samle innkjøp i store avtaler, frihet til å dele opp innkjøp i mindre avtaler og frihet til å inngå avtaler med flere leverandører om samme type varer. Det omfatter også frihet til å samle ansvaret for innkjøp hos store, sentrale offentlige organer, og frihet til å dele ansvaret for innkjøp mellom flere og mindre, desentrale enheter. Anskaffelsesregelverket gir rom for samarbeid mellom ulike offentlige organer og virksomheter for å løse en felles oppgave, men

oppstiller en rekke detaljerte regler for hvordan slikt samarbeid kan organiseres.

EØS-avtalens regler om offentlighet og innsyn i anskaffelsesprosesser er mindre vidtgående enn reglene som følger av norsk rett. Det vil derfor kunne være mulig å redusere arbeidsmengden og dermed kostnaden med anskaffelsesprosessen gjennom å begrense innsynsretten, uten å komme i konflikt med EØS-retten.

4. Konkurransen i hjelpemiddelmarkedet

I dette kapitlet vurderer vi i hvilken grad konkurransen i hjelpemiddelmarkedet kan sies å tilfredsstille kravene til effektiv konkurranse. Først drøfter vi kort hvorfor konkurranse er viktig og hvordan konkurransen oppfattes i dag. Deretter vurderer vi hvordan konkurransen i hjelpemiddelmarkedet synes å være. Det er konkurransen på hver post i anskaffelsene som er det relevante nivået å analysere. Vi analyserer hvor mange leverandører som deltar i konkurransen på hver post, hvorvidt det er store etableringsbarrierer for å konkurrere i dette markedet og om produktene er homogene nok til at de øver konkurransepress på hverandre.

Vurderingene baseres på konkurranseøkonomisk kunnskap, samt empiri om leverandørmarkedet og data fra de gjennomførte konkurransene.

4.1 Hvorfor er konkurranse ønskelig?

NAV skal, som en del av sitt samfunnsansvar, gjennom sine anskaffelsesprosesser bidra til utviklingen av en sunn konkurranse for leverandører av hjelpemidler i Norge. Et naturlig utgangspunkt for å analysere konkurransen i hjelpemiddelmarkedet er å klargjøre hvorfor NAV skal tilrettelegge for konkurranse i dette markedet, og om all konkurranse er sunn konkurranse og kommer samfunnet til gode.

Konkurranse er ikke et mål i seg selv, men må ses som et virkemiddel for å oppnå høyere produktivitet og innovasjonsevne i et marked. Sunn konkurranse og lave priser gir mer velferd for hver skattekrone. I hjelpemiddelmarkedet betyr dette et kvalitativt godt og tilstrekkelig produktspekter som tilbys brukere, og samfunnsøkonomisk god utnyttelse av offentlige ressurser som benyttes på området. Med et slikt perspektiv er konkurranse utelukkende positivt.

Imidlertid vil hard og ensidig priskonkurranse kunne trekke fokus vekk fra andre velferd fremmende drivere som kvalitet og innovasjonsevne. For hard og ensidig priskonkurranse vil også over tid kunne medføre en avskalling av leverandører i markedet, med påfølgende problemer med å opprettholde god bredde og kvalitet i produktspekteret. I et slikt perspektiv kan konkurranse feil brukt, på sikt svekke samfunnets samlede interesser.

NAV må derfor vekte flere hensyn når anbuds-konkurransene utformes.

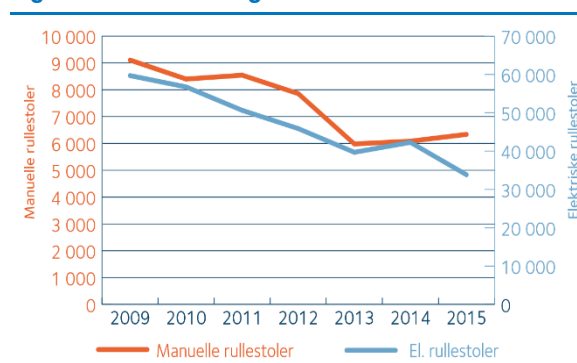
4.2 Hva sier prisutviklingen?

Ofte benyttes utvikling i priser som en indikasjon på konkurranseintensiteten i et marked.

Leverandørbransjen opplyser i spørreundersøkelsen og intervjuene at de har opplevd et markant prispress på hjelpemidler de siste årene. Også informanter i NAV har pekt på at prisene de siste årene har vært stabile eller synkende, i motsetning til tidligere, da prisveksten var betydelig.

I Figur 4-1 ser vi, som et eksempel, at prisutviklingen på manuelle og elektriske rullestoler har vært fallende de siste seks årene.

Figur 4-1: Prisutvikling rullestoler



Kilde: Medtek, Hjelpemiddelformidling i Norge, brosjyre.

Lavere priser trenger nødvendigvis ikke være et uttrykk for tøffere konkurranse. Det kan være andre forhold som forklarer denne utviklingen. Teknologi- og effektivitetsforbedringer i produksjonen vil gjøre det mulig for leverandørene å sette lavere priser. Samtidig er det usikkert om produktene som leveres i 2015 er de samme som ble levert i 2009. Det er derfor risiko for at vi sammenlikner prisen på to forskjellige produkter. Dette bidrar også til at prisutvikling er en usikker indikator for konkurranseintensiteten i markedet. Av andre forhold som kan forklare prisutviklingen er endring i valutakurser. For eksempel vil en styrking av den norske kronen ha direkte utslag på hvilke importpriser som leverandørnæringen kan oppnå og hvilke priser de kan tilby NAV. Alt i alt konkluderer vi med at prisutvikling i seg selv ikke er en god nok indikator til å beskrive konkurransesituasjonen i markedet for tekniske hjelpemidler. I kapittel 4.3 drøfter vi andre forhold som kan spille inn på konkurransesituasjonen i markedet.

4.3 Er konkurransen i hjelpemiddelmarkedet effektiv?

Hvis vi tar utgangspunkt i den teoretiske modellen som beskriver et effektivt marked, kan konkurranseintensiteten bestemmes av følgende tre forhold:

- Markedet er fritt og åpent for alle (ingen barriere for inn- og uttreden)
- Varer i det gjeldende markedet er ensartede (homogene)
- Det er mange kjøpere og selgere

Det er vanskelig å finne eksempler på markeder som oppfyller alle disse kriteriene fullt og helt. Vanligvis finnes det kjøpere eller selgere i et marked med noe markedsrett. Veldig ofte er også produktene eller tjenestene differensierte når det kommer til egenskaper, utseende eller kvalitet. Det er med andre ord lite bekymringsverdige at et marked skiller seg fra denne listen på enkelte punkter. Imidlertid vil store avvik på flere punkter skape grunn til bekymring. Det kan innebære at konkurransemekanismene i markedet ikke får fungere som de skal. Konsekvensene av dette vil være unødvendige høye priser ut til sluttbruker, samt at insentivene for å investere i kvalitet og innovasjon reduseres. Begge deler er uheldig for kjøper i siste ledd.

Når vi skal vurdere konkurransesituasjonen i markedet for tekniske hjelpemidler, tar vi utgangspunktet i kriteriene for effektiv konkurranse. Vi ønsker å se på hvilke karakteristikk i markedet som taler for effektiv konkurranse og hvilke som taler imot.

4.3.1 Etableringsbarrierer

Høye etableringsbarrierer kan redusere konkurransen i et marked ved at etablerte aktører holder et usunt høyt prisnivå fordi de opplever risikoen for prisaggressive inntrengere som svært lav.

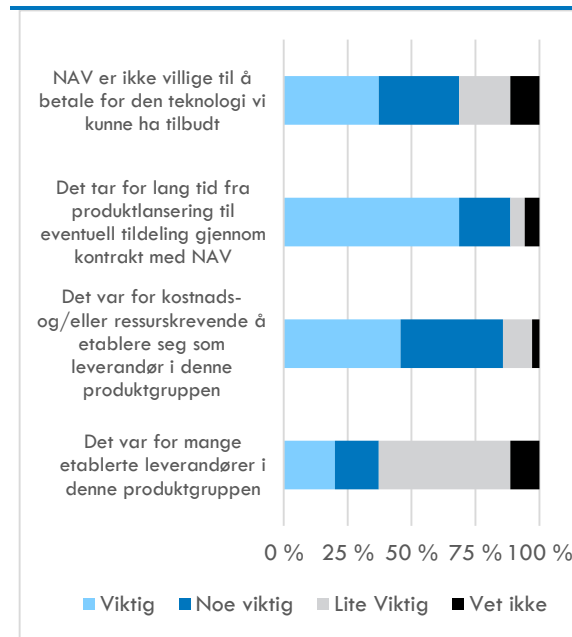
Hvis vi ser på kostnadssiden til markedet for tekniske hjelpemidler, kan det argumenteres for at dette markedet krever både høye og lave etableringskostnader. Dette avhenger i stor grad av hvilket produktmarked en befinner seg i. I flere delmarkeder er det mulig å etablere seg uten at en binder opp mye kapital i startfasen. Flere leverandører baserer seg på import av produkter som er produsert i lavkostnadsland. Dette innebærer at en slipper å investere i maskiner for å produsere hjelpemidlene. Eksempler på slike produkter er krykker, høreapparat og en høy andel av hjelpemidlene til mosjon og trening.

På den andre siden finnes det også produktgrupper der enhetskostnadene er høye. I disse delmarkedene kreves det mer kapital for å etablere seg. Dette gjelder produktgrupper som omhandler heiser,

løfteplattformer og bilombygging. Også produktgrupper der innovasjonstakten er høy, kreves det mye kunnskap, kapital og ressurser til å utvikle stadige nye produkter.

85 prosent av leverandørene som har svart på spørreundersøkelsen og som har avstått fra å gå inn i et nytt produktmarked, oppgir at høye etableringskostnader var en «noe viktig» eller «viktig» grunn for ikke å etablere seg, se Figur 4-2. Samtidig oppgis lang tid fra produktlansering til eventuell tildeling av kontrakt som en svært viktig etableringsbarriere. Dette kan også knyttes direkte til etableringskostnader. Leverandørene opplever at det tar lang tid fra de gjør investeringen i å utvikle produktet og lansere det, til at inntekter genereres. Leverandører i dette markedet må derfor være i stand til å binde kapital for en lang periode før den eventuelle avkastningen kommer. Dette oppleves som den viktigste barrieren for å etablere seg.

Figur 4-2: Hvor viktig var følgende grunner for at dere valgte å avstå fra å etablere dere i et nytt delmarked?



Kilde: Spørreundersøkelse (N=45)

Hjelpemiddelmarkedet består i stor utstrekning av nasjonale rammeavtaler som fordrer høy leveringskapasitet og en administrasjon av en viss størrelse. En hjelpemiddelleverandør som vi har intervjuet beskriver utfordringene ved nasjonale rammeavtaler slik:

«Det er 18 hjelpemiddelsentraler som skal ha presentasjon nesten samtidig. Det krever at man er tilstede flere plasser, samtidig som det krever store investeringer ved at

man må ha mange produkter tilgjengelig»

I tillegg rapporterer leverandørene at de formelle kravene i anbudskonkurransene er omfattende, og for å oppfylle disse kravene kreves det en viss erfaring med anbudsprosesser. Alt dette innebærer at det er en fordel å være stor i størrelse og erfaren i markedet.

Det er også en faktor at tekniske hjelpemidler og kvaliteten på disse har direkte innvirkning på livskvaliteten til mange mennesker. NAV er fullstendig avhengig av at hjelpemidlene fungerer slik de skal. Dette kan bidra til at høy produktkjennskap står sentralt for å få en avtale. Det innebærer en høyere risiko for NAV å velge et nytt og uprøvd produkt fremfor et etablert produkt som de vet fungerer. Leverandørene opplyser under intervju og i svar fra spørreundersøkelsene at det er utfordrende å være i en posisjon hvor man er ny i markedet og kjennskapet rundt deres produkt er svak.

For å undersøke om det er høy grad av utskiftning i markedet, har vi brukt anskaffelsesdata fra de to siste anbudskonkurransene som har blitt utført i produktgruppen for elektriske rullestoler.¹¹⁸ Konkurransene er fra henholdsvis 2010 og 2014. Vår hypotese er at en høy grad av utskiftning blant leverandører som får leverandøravtale er en god indikator på at konkurransen er tøff og at det er mulig å etablere seg i produktmarkedet som ny aktør. Det siste momentet henspiller på etableringsbarrierene i markedet. Basert på tidsseriedataene fra markedet for elektriske rullestoler, virker det som om utskiftningen er nokså høy. I posten som heter *elektrisk rullestol med manuell styring for utendørs bruk med 4 hjul for voksne* er det ingen av de fem leverandørene som var inne på rammeavtalen i 2010 som fikk avtale i 2014. På andre poster er utskiftningen mer moderat, som i posten *elektriske rullestoler med motorisert styring for innendørs bruk for barn/små voksne*, der to av de tre som hadde avtale i 2010 ble tildelt leverandøravtale i 2014.

Inntrykket av utskiftningsgraden på leverandørsiden baseres på markedet for elektriske rullestoler. Vi skal være forsiktede med å si at funnene fra dette delmarkedet er representativt for andre produkter. Det vi ser fra markedet for elektriske rullestoler er at leverandørene er relativt store aktører som leverer tilbud på mange poster. Det innebærer at de aktører som leverer tilbud på nye poster i 2014 med stor sannsynlighet kan være etablerte aktører som NAV allerede har rammeavtale med på andre poster, og

derfor god kjennskap til. Derfor er det vanskelig ut ifra de dataene vi sitter på å konkludere om NAV forfordeler mindre leverandører med mindre kjente produkter. Vi konkluderer imidlertid med at utskiftningsgraden virker nokså høy i det produktmarkedet vi har undersøkt og at dette kan være et uttrykk for sterk konkurranse og lave etableringsbarrierer.

Totalt sett er de økonomiske etableringsbarrierene varierende ut ifra hvilket delmarked en ønsker å tre inn i. Felles for alle produktgrupper er imidlertid at leverandørene opplever at de må binde mye kapital og ressurser i lang tid før eventuell kontraktsinngåelse. Foruten de økonomiske etableringsbarrierene, opplever leverandørene at det er en fordel å være stor og etablert slik at man kan betjene et nasjonalt marked – samt at en har produkter med en viss produktkjennskap hos NAV.

4.3.2 Homogene produkter

Markeder som inneholder homogene produkter, som er like både når det kommer til attributter og kvalitet, kjennetegnes oftere av tøff priskonkurranse. Dette kommer av at i slike markeder vil lav pris være den mest fremtredende parameteren å skille seg fra konkurrenter på.

Overordnet må markedet for tekniske hjelpemidler ses som et marked bestående av relativt heterogene produkter. Veldig mange av produktene krever tilrettelegging til den enkelte brukeren. Kjøpergruppen har svært ulike behov – noe som bidrar til at produktene må være differensierte i sin funksjonalitet. Men dette vil igjen variere fra produktgruppe til produktgruppe. For eksempel vil markedet for krykker oppfattes som lite differensiert hvis vi sammenligner det med markedet for boligtilpasning. I det sistnevnte markedet finnes det enkelte selskaper som har spesialisert seg på visse oppgaver eller produkter ved boligtilpasning. I motsatt tilfelle er en barnekrykke i stor grad standardisert både i utseende og funksjon.

Ettersom vi ser på konkurranse og produkt-differensiering på postnivå, kan NAV i stor grad definere hvor homogene produktene skal være. Hvis det er mange poster i en konkurranse og kravspesifikasjonene i disse er detaljerte, vil tilbyderne på hver post ha nokså homogene produkter. Ulempen ved altfor detaljerte kravspesifikasjoner vil være at NAV får få leverandører som kan oppfylle kravene og dermed være i stand til å konkurrere om en leverandøravtale. Dette må derfor ses på som en avveining NAV må gjøre for å få høyest grad av konkurranse. Detaljerte kravspesifikasjoner gjør produktene mer homogene. Dette drar i retning av

andre produktgrupper enn elektriske rullestoler, velger vi å se kun på dette segmentet.

¹¹⁸ Ideelt sett ville vi ha undersøkt utviklingen i konkurransen for flere produktgrupper. Da vi ikke har tidsseriedata for

høyere konkurranseintensitet isolert sett. Samtidig vil virkemidlene NAV har for å få mer homogene produkter gjøre at antall tilbydere på hver post svekkes. Dette drar i retning av lavere konkurranseintensitet.

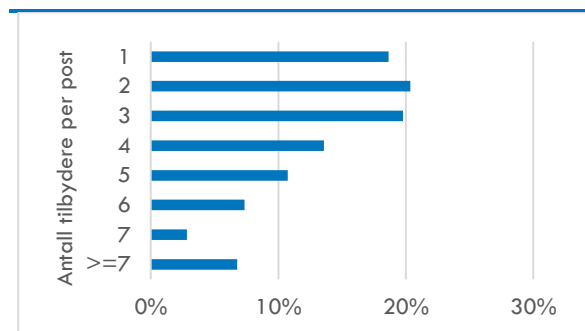
Det overordnede inntrykket er at NAV opererer med relativt detaljerte kravspesifikasjoner i de 447 forskjellige postene. Dette skaper et marked der relativt like produkter utøver konkurransepress på hverandre i anbudskonkurransene.

4.3.3 Mange kjøpere og selgere

Markeder med mange kjøpere og selgere kjenntegnes ofte av tøffere konkurranse. Fra økonomisk teori kan det være tilstrekkelig å ha to selgere i et marked for at konkurransen skal være tilfredsstillende. Likevel erfarer det at jo flere selgere det er i et marked desto tøffere er konkurransen og jo nærmere beveger prisene seg marginalkostnadene.

Konkurransen i hjelpemiddelmarkedet defineres i stor grad av hvor mange leverandører som leverer tilbud på hver post. Fra Figur 4-3 ser vi at i mer enn 80 prosent av tilfellene er det flere enn én leverandør som har levert tilbud. Svært ofte er det to eller tre aktører som konkurrerer om leverandøravtaler på postnivå. I markeder med mer standardiserte produkter finner vi ofte flere tilbydere og mer bruk av parallelle rammeavtaler.

Figur 4-3: Antall tilbydere per post



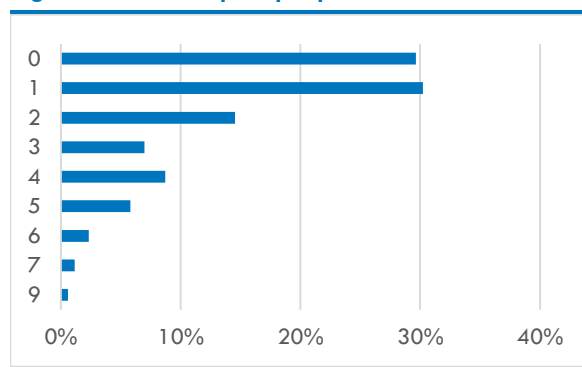
Kilde: NAV (N=177)

Det er i gjennomsnitt 3,5 tilbydere per post. Antall tilbydere per post varierer noe fra produktgruppe til produktgruppe. Spesielt innenfor produktgruppen for rullestoler og forflytningsprodukter finner vi mange tilbydere per post. Dette er produktgrupper der rammeavtalene verdimesig er nokså store og etableringsbarrierene i form av oppstartskostnader er moderate.

En annen måte å fortelle noe om konkurransen i hjelpemiddelmarkedet er å se på antall tapere per post slik det gjøres i Figur 4-4. Med antall tapere mener vi det antall leverandører som har levert tilbud på en post, men ikke blitt tildelt en avtale. Disse

leverandørene kan likevel ha fått en rammeavtale med NAV, men da på andre poster. Hvis det er slik at det sjelden er tapere i anbudskonkurransene til NAV, er det en sterk indikasjon på at konkurransen i markedet er for svak. Fra anskaffelsesdata fra NAV finner vi at i 70 prosent av anbudskonkurransene på postnivå finnes det én eller flere tapere, i betydningen av at det er én eller flere av de som leverte tilbud på posten som ikke fikk avtale. I gjennomsnitt er det 1,7 tapere per post.

Figur 4-4: Antall tapere per post



Kilde: NAV (N=172)

Videre er det en faktor om målet ved å delta i en anbudskonkurranse er å få en leverandøravtale med NAV, uavhengig av rangeringen en får, eller om målet er å bli førsterangert. Fra spørreundersøkelsen og intervjuer uttrykkes det fra leverandørnæringen at det er stor forskjell på om en er rangert som nummer én eller to ved bruk av parallelle rammeavtaler. Er man rangert lavere enn nummer én, vil verdien av en leverandøravtale være nokså redusert. Med denne tilnærmingen kan potensielt alle som ikke blir førsterangert oppleve at de tapte anbudskonkurransen – til tross for at de fikk en leverandøravtale med NAV. Fra Figur 4-3 kan en i så fall legge til grunn at det er 2,5 tapere per post, ettersom det er 3,5 tilbydere per post i gjennomsnitt.

For om lag halvparten av dagens gjeldende poster er det inngått parallelle rammeavtaler. I de resterende er det valgt kun én leverandør. Når vi har indikasjoner på at det er lav bruk av produkter som ikke er rangert som nummer én, kan vi si at konkurransen ved inngåelse av parallelle avtaler, knytter seg til å bli rangert som nummer én. Når det inngås kun én leverandøravtale, vil konkurransen selvfølgelig (også) handle om å bli nummer én.

Alt i alt er det utfordrende å si om antallet leverandører i markedet for tekniske hjelpemidler er tilstrekkelig for å oppnå effektiv konkurranse. Hva som er et tilstrekkelig antall konkurrenter vil ofte variere fra bransje til bransje avhengig av konkurranseform, verdi på avtalen og kjennskapet konkurrentene har til hverandre. I anbudskonkurranser

kan det i teorien være tilstrekkelig med én tilbyder for å få priser ned mot marginalkostnad hvis denne tilbyderen frykter lavere tilbud fra potensielle konkurrenter.

Generelt for offentlige anskaffelser i Norge er antall tilbydere 4,8 tilbydere i gjennomsnitt og 4 i median. (PwC 2011: Public Procurement in Europe) Antallet tilbydere per konkurranse i markedet for tekniske hjelpemidler er lavere enn gjennomsnittet for offentlige anskaffelser med et gjennomsnitt på 3,5 og en median på 3. Imidlertid er dette et marked hvor det konkurreres om svært mange avtaler, og verdien av disse avtalene varierer stort. Vi observerer at i de delmarkedene hvor volumene i en kontrakt er store (høy verdi), virker konkurransen i form av antall tilbydere å være sterk. Da er det nødvendigvis ikke så kritisk at konkurransen er noe svakere der det konkurreres om kontrakter med relativt lav verdi. Derfor er konklusjonen at generelt virker det til å være nok tilbydere til å få effektiv konkurranse, men i enkelte delmarkeder er antall aktører som konkurrerer om en avtale færre enn ønsket.

4.3.4 NAV som eneste kjøper

Fra kapittel 2.2 vet vi at NAV har svært stor markedsrett i enkelte delmarkeder. Flere leverandører opplyser at NAV er deres eneste kjøper. Det er gode grunner til å tro at denne markedsretten er konkurransedrivende i form av at NAV har makt til å presse leverandørene på pris. I de delmarkedene der NAV er eneste kjøper er gevinsten ved å få en leverandøravtale med NAV svært høy. Dette motiverer leverandørene til å levere rimelige hjelpemidler av høy kvalitet. I så henseende er i dette tilfellet høy markedsrett på kjøpersiden positivt.

4.4 Parallellavtaler og konkurranse

Parallele avtaler innebærer, som beskrevet over, at flere leverandører får avtale på en post. Ett og samme brukerbehov kan altså dekkes av flere alternative produkter og leverandører. Fordelingsmekanismen mellom leverandørene er enten rangering eller prosentvis fordeling.

Parallele avtaler kan i prinsippet påvirke konkurransen i markedet på flere måter.

4.4.1 Konkurranse på lang sikt

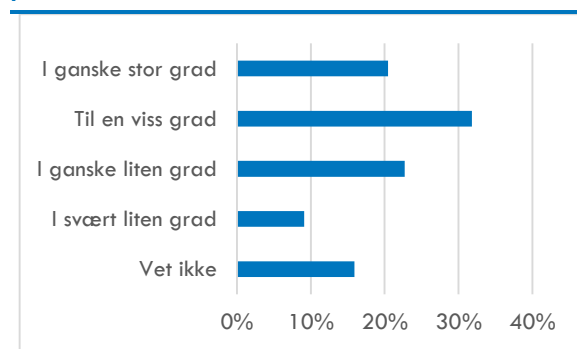
Siden leverandører konkurrerer om langvarige kontrakter, karakteriseres konkurransen av å være om markedet, heller enn i markedet. I slike markeder er det alltid en risiko for at leverandører som ikke vinner anbudskonkurransen har avvirket sin virksomhet fram til neste anbudskonkurranse. Parallele avtaler kan bidra til å sikre at flere leverandører får en viss omsetning i perioden fram mot neste anbud. Dermed ivaretas konkurransen i markedet på lenger sikt.

Graden av ivaretagelsen av konkurransen på lenger sikt vil avhenge av avropspraksis gjennom kontraktperioden. Dersom én leverandør leverer brorparten av produktene på posten og de andre kun marginale volum, vil ivaretagelsen av markedet på lenger sikt være svakere enn om omsetningen er jevnere fordelt mellom leverandørene på posten.

Parallele avtaler med prosentvis fordelt volum kan bidra til å sikre en ønsket fordeling av omsetning mellom leverandørene, ved at fordelingen fastslås ved kontraktsinngåelse. Ved rangerte rammeavtaler vil førsterangert leverandør etter all sannsynlighet bli mer brukt enn de andre.

Leverandørnæringen gir uttrykk for at avropspraksisen ved rangerte rammeavtaler er noe uforutsigbar, og følgelig at omsetningsfordelingen noe tilfeldig. Dette fremkommer også av responsen i spørreundersøkelsen, illustrert i Figur 4-5. Selv om de fleste respondentene mener at avtalelojaliteten er relativt god, er det over 30 prosent som mener at den er svært eller ganske lav.

Figur 4-5: Opplever du at NAVs forhåndsanslag på produktvolum og leveranseandel blir oppfylt ved parallellavtaler?



Kilde: Spørreundersøkelse (N=62)

Lav avtalelojalitet innebærer en risiko, som bidrar til å redusere verdien av å være på en rangert rammeavtale. Det kan altså argumenteres for at ivaretagelsen av markedet på lang sikt er sterkere når prosentvise avtaler benyttes, sammenliknet med rangerte.

De administrative kostnadene ved forvaltning er imidlertid betydelig høyere ved prosentvise avtaler sammenliknet med rangerte avtaler, og blir derfor kun benyttet unntaksvis, dersom det er helt vesentlig å opprettholde konkurransen i markedet. Eksempler på delmarkeder hvor slike avtaler er benyttet er på området for omgivelseskontroll.

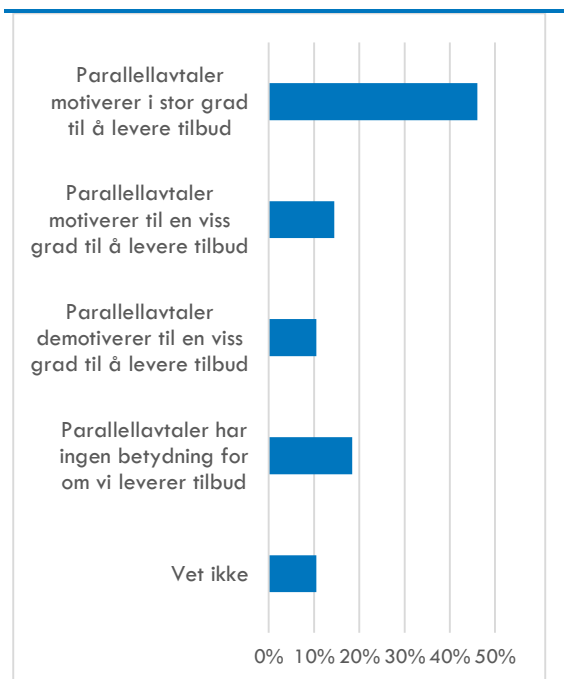
4.4.2 Konkurranse på kort sikt

Parallele avtaler kan også påvirke konkurransen på kort sikt. Effekten vil avhenge av hvor mye de ulike

leverandørene vet om hverandres produksjonskostnader og produkter, og av hvordan omsetningen forventes å bli fordelt mellom leverandørene på avtalen.

Parallele avtaler kan bidra til å mobilisere leverandører som ikke hadde forventet å vinne anbudet dersom det kun ble inngått avtale med én leverandør. Dette illustreres også av svarene i spørreundersøkelsen, illustrert i Figur 4-6.

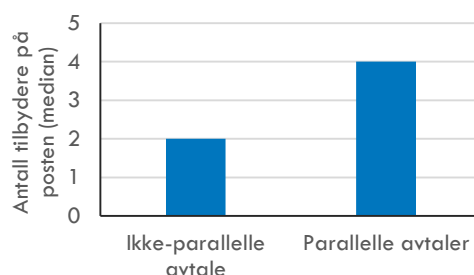
Figur 4-6: På hvilken måte påvirkes din virksomhets motivasjon til å levere tilbud på anbuds-konkurranser av bruken av parallellavtaler?



Kilde: Spørreundersøkelse (N=76)

Vi ser også i anskaffelsesdataene at antallet tilbydere er høyere på poster hvor det senere ble inngått avtaler med to eller flere leverandører, sammenliknet med poster som bare fikk én leverandør. Dette illustreres i Figur 4-7. Medianen for antall tilbydere i poster hvor kun én leverandør fikk avtale er 2, mens den er 4 i konkurranser med to eller flere leverandøravtaler.¹¹⁹

Figur 4-7: Antall tilbydere per post i konkurranser uten og med parallelle avtaler



Kilde: NAVs anskaffelsesdata (N=173)

Selv om parallelle rammeavtaler øker antallet tilbydere per post, er det ikke gitt hvordan tilbudte priser påvirkes. Tenk på en utlysning av en parallell avtale hvor det skisseres en helt jevn fordeling av omsetning mellom tre leverandører. Da kan man regne med at leverandører vil strekke seg for å bli vurdert som en av de tre beste tilbyderne. Siden det ikke har noen verdi å bli vurdert som nummer én sammenliknet med nummer to eller tre, vil det bli liten eller ingen konkurranse mellom de tre beste leverandørene. Dersom leverandørene i markedet har en viss kjennskap til hverandres produksjonskostnader og produktportefølje, kan det tenkes at leverandører som er rimelig sikre på å være blant de tre beste, justerer prisene sine opp i tilbudet, slik at de kun vurderes som marginalt bedre enn nummer fire. Dette vil imidlertid være risikabelt dersom aktørene i liten grad kjenner til hverandres priser.

NAV benytter kun unntaksvis prosentvise rammeavtaler på hjelpemiddelområdet. Ved rangerte rammeavtaler vil det alltid ha en stor verdi å bli rangert som nummer én. I praksis foregår også de aller fleste avropene fra den høyest rangerte leverandøren. Anslagsvis er det kun 2-5 prosent av produktene som ikke hentes fra den leverandøren som er rangert som nummer én. Det taler for at bruken av parallelle avtaler i liten grad påvirker konkurransen i markedet, hverken på kort eller lang sikt.

4.5 Oppsummering

Det ser ut som konkurransen i markedet er tilstrekkelig for å oppnå effektiv priskonkurranse. NAV innehar stor kjøpermakt i kraft av at de ofte er leverandørens eneste kunde, og i andre tilfeller en viktig kunde. Dette innebærer at verdien av å få en rammeavtale med NAV ofte oppleves som svært høy blant leverandørene. Dette er konkurransedrivende i form av at leverandørene virker å være villige til å levere

¹¹⁹ Dette resultatet kan være drevet av at få tilbydere på en post kan føre til at det undertegnes med færre leverandører enn det som egentlig var tenkt. Det er altså

ikke gitt at det er avtaleformen (parallell eller ikke-parallell som påvirker antallet leverandører.)

prisgunstige tilbud for ikke å risikere å stå uten en avtale.

Det virker imidlertid å være enkelte etableringshindringer i markedet som reduserer konkurransen noe. Leverandørene opplyser at landsdekkende avtaler setter krav til en stor leveringskapasitet og mye investeringskapital. Likevel synes konkurransen å være sterkest for rammeavtaler der leveringsvolumene og verdien av kontraktene er størst. Alt i alt virker konkurransen i markedet å være effektiv, men store variasjoner mellom delmarkeder gjør at det ikke kan

utelukkes at konkurransen er utilstrekkelig i enkelte produktmarkeder.

Bruk av parallelle avtaler har som hensikt å ivareta konkurransen på en god måte også på lengre sikt. Det kan imidlertid virke som om dagens avropspraksis innebærer at svakere rangerte leverandører mottar så små volumer at de ikke ivaretas frem mot neste anbudskonkurranse. Denne avropspraksisen bidrar til en hard konkurranse om å bli rangert som nummer én i de parallelle rammeavtalene, men kan potensielt bidra til svakere konkurranse og mindre mangfold på lengre sikt.

5. Innovasjon i hjelpemiddelanskaffelsene

5.1 Hvor skjer innovasjon?

Innovasjon i hjelpemiddelmarkedet innebærer at det utvikles og tilgjengeliggjøres nye og forbedrede hjelpemidler over tid. Innretningen av anbuds-konkurransene på hjelpemiddelområdet er én faktor som påvirker hvordan leverandørene arbeider med innovasjon. I dette kapitlet vurderer vi hvorvidt leverandørnæringen med dagens anskaffelsespraksis synes å ha gode nok insentiver til å drive effektiv innovasjon. Med innovasjon menes her utvikling av nye produkter og tjenester eller forbedringer av eksisterende produkter og tjenester.

Før vi vurderer om dagens anskaffelsespraksis gir gode insentiver til innovasjon, drøfter vi kort hvilke forhold som påvirker innovasjon i en større sammenheng, samt betydningen av innovasjon i hjelpemiddelmarkedet. Dette gjør vi for å kunne vurdere hva anskaffelsespraksis kan bety for innovasjon sammenlignet med andre faktorer som påvirker dette.

Formålet med innovasjon er å fornye eller lage noe nytt som skaper verdi for virksomhet, samfunn eller innbyggere. Sett fra brukernes side vil det å ha tilgang til fornying/fornyede og nye hjelpemidler være viktig. For samfunnet vil det i tillegg være viktig å ha tilgang på hjelpemidler som til enhver tid kan sikre effektiv ressursbruk (for eksempel ny teknologi som kan gi lavere kostnader). Fornyning skjer på flere «nivåer». I Figur 5-1 har vi på en enkel måte illustrert tre slike nivåer.

Figur 5-1: Fornyning på ulike nivåer



I hjelpemiddelsammenheng er Norge et lite marked. Mye av utviklingen av hjelpemidler skjer internasjonalt uavhengig av det norske markedet. Som et lite land er det viktig at vi evner å høste av nyutvikling som skjer internasjonalt. En sentral premisse for fornying i det norske markedet er derfor at vi har *tilgang* på fornying som skjer internasjonalt. Internasjonale leverandører må finne det norske markedet attraktivt. Attraktiviteten er nært knyttet til kostnader ved å etablere seg og være i Norge, sett opp mot inntektspotensialet, som igjen er knyttet til volum og priser. For at norske brukere og det norske samfunnet skal høste av internasjonal fornying er det derfor først og fremst viktig at det samlet sett er et attraktivt næringsklima i Norge, herunder at anskaffelsene ikke innrettes eller gjennomføres på en måte som skiller seg fra andre land i negativ retning.

Fornyning kan også skje i det norske markedet, uavhengig av den enkelte anskaffelsen. I samfunnsøkonomisk forstand er ikke «nasjonale» innovasjoner viktig, med mindre dette tilfører verdier som ikke ellers fremstilles. Dersom norske hjelpemiddelbrukere har særskilte behov som ikke fanges opp av produktutvikling ute, for eksempel knyttet til at vi har vinter og snø og mørke dager, kan dette representere et tap. Dersom anskaffelsene systematisk innrettes slik at slike behov ikke blir dekket, vil dette gi dårligere oppfyllelse av brukerbehov. Graden av konkurranse i det norske markedet vil også spille en rolle for fornying. Dersom anskaffelsene som sådan systematisk medfører svakere konkurranse, vil insentivene til fornying generelt reduseres. Hensynet til kort- og langsiktig utvikling av et levedyktig leverandørmarked er derfor sentralt i innretningen av anskaffelsene.

Til sist kan innretningen av hver enkelt anskaffelse påvirke graden av fornying i de enkelte delmarkedene eller for de enkelte produktgruppene. Dette handler både om valg av anskaffelsesprosedyre og hvordan anskaffelsene innrettes gitt prosedyren.

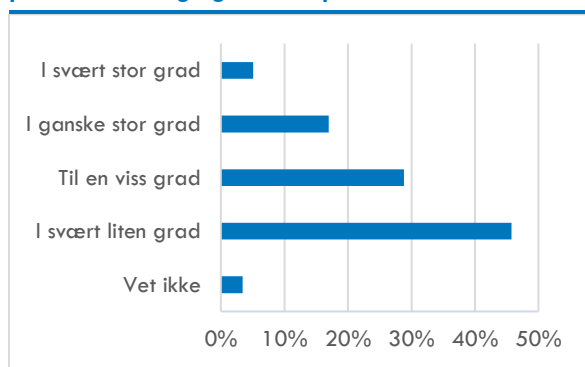
Sett fra brukernes side vil tilgangen på riktige og gode hjelpemidler til syvende og sist være det viktigste. Det kan hevdes at det mest sentrale for anskaffelsene i Norge er å bidra til at å sikre tilgangen til de riktige hjelpemidlene som allerede er utviklet, heller enn fokusere sterkt på å fremme egen innovasjon i hver enkelt anskaffelse.

5.2 Dagens anskaffelser og insentiver til innovasjon

Det er vanskelig å måle innovasjon og dermed fremstille fakta som sier noe om nivået på innovasjon innenfor hjelpemiddelområdet.

I spørreundersøkelsen til og intervjuene med leverandørene har vi stilt spørsmål om deres vurdering av hvordan anskaffelsesregimet stimulerer til produktutvikling og innovasjon. I Figur 5-2 har vi gjengitt svarene fra spørreundersøkelsen.

Figur 5-2: I hvilken grad synes du at dagens praksis for anskaffelser motiverer din virksomhet til produktutvikling og innovasjon?



Kilde: Spørreundersøkelse leverandørene (N=78)

Som vi ser mener nesten halvparten av leverandørene at dagens praksis for anskaffelser i svært liten grad motiverer virksomheten til produktutvikling og innovasjon. Bare i overkant av 20 prosent mener at dagens praksis for anskaffelser i ganske stor eller svært stor grad motiverer virksomheten til dette. Med andre ord er tilbakemeldingene delte. Blant små leverandører er det flere som svarer at dagens praksis for anskaffelser i svært liten grad motiverer til produktutvikling og innovasjon, enn blant større leverandører.

Gjennom intervjuene får vi tilbakemelding fra leverandørene om at dagens ordning i liten grad motiverer til å satse på innovasjonsarbeid. Det virker å være en nokså bred oppfatning om at en ikke får avkastning på den finansielle risikoen en påtar seg ved å satse på innovasjon. En leverandør som vi snakket med mente at markedet i Norge var både for lite og for risikabelt til å fremme innovasjon. Denne leverandøren eksporterte en høy andel av produktene sine, og mente dette var en forutsetning for å kunne være innovatør i Norge. Leverandørene føler at det knytter seg en for høy usikkerhet ved å satse på innovative produkter. Det opplyses under intervjuene at lengre og tryggere kontrakter er gode virkemidler for å fremme mer innovasjon.

Videre forteller leverandørene at god kommunikasjon mellom brukerne, NAV og leverandørene er en nøkkel for at det skal utvikles nye og innovative produkter i Norge. Fra intervjuene er det tydelig at leverandørene ønsker seg bedre informasjon fra NAV om hvilke produkter brukerne ønsker seg.

Fra NAVs perspektiv setter folketrygdloven grenser for hvilke produkter og tilbehør som faller inn under rammene for hva som skal anskaffes. NAV betaler ikke for «fancy» ekstrafunksjoner. Det er altså klare grenser for hvor innovasjonsskapende anskaffelsesprosessene kan være, og det vil være utfordrende å rigge anskaffelsene på en måte som stimulerer til produkt- og tjenesteinnovasjon hos leverandører. Det er da lite insentiv for leverandørene til å utvikle funksjoner utover det som er hjemlet i folketrygdloven.

På den andre siden opplever NAV også at de gjennom anskaffelsene åpner for anvendelse av ny teknologi, men at leverandørene ikke benytter seg av muligheten. I siste el-rullestolanskaffelse at ble det for eksempel åpnet opp for bruk av ny batteriteknologi og mulighet for service og reparasjon via fjernstyring, teknologier som er adoptert i andre markeder, men NAV fikk ikke inn tilbud på dette. Generelt er NAVs inntrykk at utviklingen på hjelpemiddelområdet ikke går veldig raskt sammenlignet med andre områder. Ny teknologi adapteres derfor senere i produkter til målgruppen funksjonshemmede enn til andre målgrupper.

5.3 Hvilke forhold i anskaffelsene påvirker produktutvikling og innovasjon?

Dagens innretning av anskaffelsene kan på flere måter påvirke leverandørenes innovasjon, uavhengig av forholdene nevnt i kapittel 5.1. Nedenfor drøfter vi hvordan selve anskaffelsesprosedyren samt elementer i konkurransen/innretningen av anskaffelsene kan tenkes å påvirke dette.

5.3.1 Anskaffelsesprosedyre

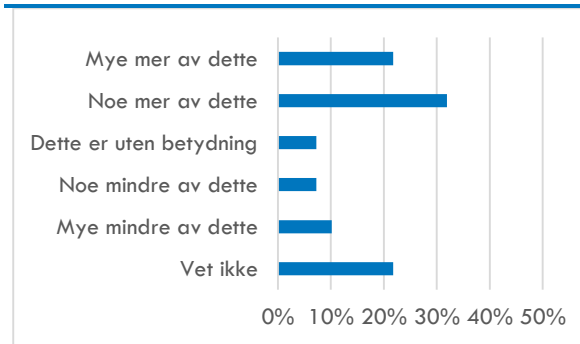
Loven om offentlige anskaffelser definerer, som beskrevet i kapittel 3, hvilke anskaffelsesprosedyrer som er tilgjengelige for ulike anskaffelser og hvilke retningslinjer som gjelder for de enkelte prosedyrene.

Vi så i kapittel 2 at de aller fleste anskaffelsene er innrettet som åpne anbudskonkurranser. Regelverket for offentlige anskaffelser legger føringer for at anbudskonkurranse (åpen eller begrenset) skal benyttes som prosedyre, med mindre det er sterke argumenter for noe annet (jf. kapittel 3). Slik sett er det egenskapene ved denne typen prosedyre eller måten den anvendes på som eventuelt kan fremme

eller hemme innovasjon. Det er ulike sider ved innretning av disse anskaffelsene vi drøfter under.

I spørreundersøkelsen til leverandørene er det stilt spørsmål om i hvilken grad de mener at bruk av andre prosedyrer (anbudskonkurranser med forhandlinger/konkurranspreget dialog) ville bidratt til mer innovasjon og produktutvikling. Svarene er vist i Figur 5-3.

Figur 5-3: I hvilken grad mener du at bruk av anbudskonkurranser med forhandlinger/konkurranspreget dialog ville bidratt til mer innovasjon og produktutvikling i din virksomhet?



Kilde: Spørreundersøkelse til leverandørene, (N=69)

En relativt stor andel av respondentene ønsker en større bruk av anbudskonkurranser med forhandlinger/konkurranspreget dialog.

Det er muligheter for å benytte andre prosedyrer som er mer egnet for å stimulere innovasjon. Dette er benyttet i enkelte tilfeller innenfor hjelpemiddelområdet hittil, med relativt positive erfaringer (se kapittel 5.4).

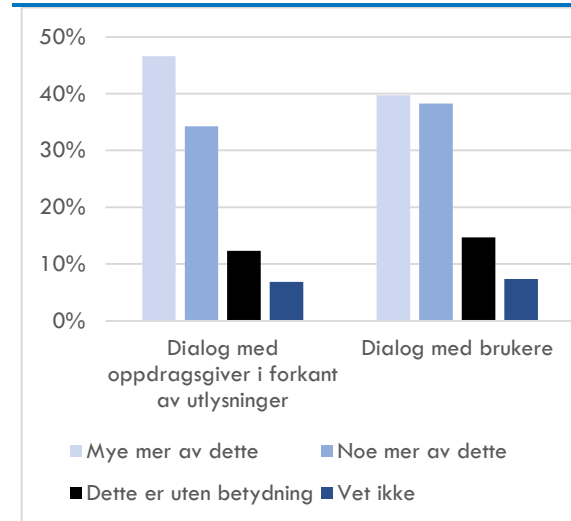
Som drøftet i kapittel 3 åpner det nye anskaffelsesregelverket også i større grad for denne typen prosedyrer fremover. Hvorvidt man skal benytte slike prosedyrer i større grad er en avveining mellom flere faktorer, herunder hvor ressurskrevende slike prosedyrer er i forhold til åpne anbudskonkurranser.

5.3.2 Dialog med markedet

I forbindelse med anskaffelsene av hjelpemidler er det lagt vekt på dialog med brukere og leverandører før utforming av kravspesifikasjonene. Dette er blant annet for å sikre at brukerbehov¹²⁰ og produktkjennskap tilflyter prosessene. Dette er viktig for å sikre at anskaffelsene ikke utformes på en måte som utelukker forbedrede eller nye produkter. Dialogen med markedet synes å være oppskalert i konkurransene på hjelpemiddelområdet sammenlignet med andre innkjøp, nettopp for å ivareta dette. I spørreundersøkelsen til leverandørene er det stilt spørsmål om i hvilken grad de mener at dialog med oppdragsgiver i

forkant av utlysning og dialog med brukere ville bidratt til mer innovasjon og produktutvikling. Svarene er vist i Figur 5-4.

Figur 5-4: I hvilken grad mener du at bruk av dialog med oppdragsgiver i forkant av utlysning og dialog med brukerne ville bidratt til mer innovasjon og produktutvikling i din virksomhet?



Kilde: Spørreundersøkelse leverandørene (N=73 og N=68)

Som vi ser av figuren ønsker det store flertallet mer dialog med særlig oppdragsgiver, men også bruker-siden i forkant av at konkurransene utlyses, til tross for at det allerede er lagt vekt på dette fra NAVs side. Generelt vil det være slik at ønsket om dialog fra leverandørens side kan være relativt ubegrenset, og at det må gjøres avveining mot ressursbruk. Men, uansett er det verdt å merke seg at leverandørene er særlig tydelige på denne tilbakemeldingen.

5.3.3 Utforming av kravspesifikasjon

Det vil per definisjon være en risiko for at detaljerte kravspesifikasjoner kan utelukke nyvinninger. Kravspesifikasjonene i anbudskonkurransene er inndelt i produktposter med krav til produktets funksjon og kvalitet, i tillegg til spesifikasjoner av hvilket behov produktet skal dekke. Denne innretningen krever at de som utformer grunnlaget har oversikt over hva som finnes i markedet. I et innovasjonsperspektiv vil det derfor være viktig at man har oversikt over produktutviklingen i markedet siden forrige avtale ble inngått.

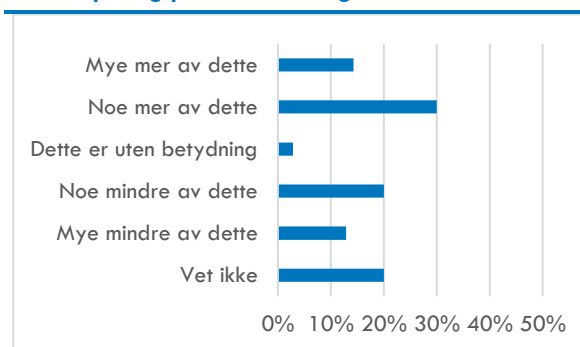
Vridning i retning av økt bruk av behovsspesifisering (og mindre teknisk spesifisering), se kapittel 6.2.3, kan bidra til at konkurransene er mer åpne for nye produkter.

I spørreundersøkelsen til leverandørene er det stilt spørsmål om i hvilken grad de mener at bruk av

¹²⁰ NAV gjennomfører også egne undersøkelser/analyser av brukerbehov i forkant av anskaffelser

detaljerte kravspesifikasjoner ville bidratt til mer innovasjon og produktutvikling. Svarene er vist i Figur 5-5.

Figur 5-5: I hvilken grad mener du at bruk av detaljerte kravspesifikasjoner ville bidratt til mer innovasjon og produktutvikling i din virksomhet?



Kilde: Spørreundersøkelse til leverandørene (N=70)

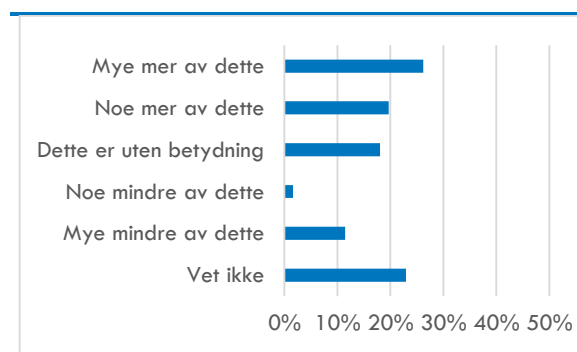
Figuren viser at en stor andel av respondentene mener at mye mer eller noe mer bruk av detaljerte kravspesifikasjoner vil styrke innovasjonsarbeidet. Dette kan gjenspeile at det oppfattes som lettere å tenke nytt innenfor noen definerte rammer.

5.3.4 Geografisk rekkevidde

De aller fleste rammeavtalene som inngås er utformet som landsdekkende rammeavtaler i betydningen av at det konkurreres om å levere over hele Norge. Det er noen klare fordeler med dette, blant annet at alle brukere får tilgang til de samme hjelpemidlene uavhengig av bosted og at det er stordriftsfordeler i administrasjon og logistikk. I et innovasjonsperspektiv kan landsdekkende rammeavtaler i teorien virke både utviklingsfremmende og utviklingshemmende. Fremmende fordi større kontrakter gir potensielt større avkastning på nyutviklinger. Hemmende fordi mindre leverandører uten landsdekkende tilstedeværelse kan ekskluderes fra konkurransen.

I spørreundersøkelsen til leverandørene er det stilt spørsmål om i hvilken grad de mener at bruk av regionale avtaler ville bidratt til mer innovasjon og produktutvikling. Svarene er vist i Figur 5-6.

Figur 5-6: I hvilken grad mener du at bruk av regionale (ikke landsdekkende) rammeavtaler ville bidratt til mer innovasjon og produktutvikling i din virksomhet?



Kilde: Spørreundersøkelse til leverandørene (N=62)

Hoveddelen av leverandørene svarer at de mener mye eller noe mer bruk av regionale avtaler vil bidra til produktutvikling og innovasjon, mens om lag 20 prosent mener dette er uten betydning. Det er grunn til å tro at dette svaret er basert på at det er krevende for en rekke leverandører å ha landsdekkende avtaler, og at de kunne ha med produktutvikling og innovasjon i markedet dersom dette ikke var et krav. Analyser av svarene viser også at det er de største leverandørene ønsker mer bruk av landsdekkende avtaler.

5.3.5 Kontraktvarighet

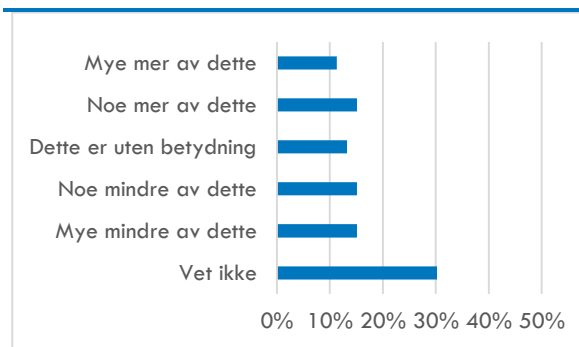
Generelt vil det være slik at lengre kontraktstidsperspektiver isolert sett gir mer insentiv til innovasjon enn kortere kontraktstidsperspektiver. Dette fordi innovasjon krever ressursinnsats som må betale seg i form av inntekter. Lengre kontraktstidsperspektiver gir økt garanti for inntekter i en lengre periode enn korte.

Kontraktstidsperspektivet for rammeavtalene som benyttes er normalt to år pluss opsjon på forlengelse (prolongering) i ett pluss ett år (2+1+1 år). Opsjonene (1+1) tas vanligvis ut, slik av kontraktene varer i fire år. I et produktutviklingsperspektiv er ikke nødvendigvis 4 år veldig lenge dersom innovasjon skal utvikles i den enkelte anskaffelsen. NAV har i enkelte av konkurransene sine benyttet 6 år som kontraktstidsperspektiv nettopp for å styrke insentivene til innovasjon i utvalgte tilfeller. På den andre siden er 4 år lenge dersom man skal «vente» på mulighet for å fase inn utvikling som skjer utenfor kontrakten (se kapittel 5.3.6).

Et sentralt argument mot lange kontraktstidsperspektiver er også at leverandører som ikke får kontrakt i perioden, står uten leveransmuligheter i lengre tid. Dette er sentralt der NAV er den eneste eller den viktigste kunden, fordi det svekker dynamikken i leverandørmarkedet.

I spørreundersøkelsen til leverandørene er det stilt spørsmål om i hvilken grad de mener at bruk av lengre kontraktstider ville bidra til mer innovasjon og produktutvikling. Svarene er vist i Figur 5-7.

Figur 5-7: I hvilken grad mener du at lengre kontraktstider ville bidra til mer innovasjon og produktutvikling i din virksomhet?



Kilde: Spørreundersøkelse til leverandørene (N=53)

Som vi ser er leverandørene spredt i sine oppfatninger av dette temaet. Dette gjenspeiler antageligvis at leverandørene er ulike. Leverandører med høy omsetning ser ut til å etterspørre kortere kontraktstider, mens mindre leverandører etterspør lengre kontraktstider. Dette kan gjenspeile at store leverandører har et internasjonalt miljø for innovasjon og produktutvikling å spille på. Kortere kontraktstider gjør det da mulig å bringe inn nye og forbedrede produkter i nye rammeavtaler (se neste avsnitt).

5.3.6 Innfasing av nye produkter i kontraktstiden

En variant av vurderingene omkring innovasjon og lengden på kontraktstiden er muligheten for å fase inn nye produkter i kontraktstiden.

Internasjonale selskaper bytter i mange tilfeller ut sortimentet i løpet av anbudsperioden. For å erstatte et produkt på en avtale er kravet at produktet skal erstattes med noe som er minst like bra som det opprinnelige produktet, til samme pris. Dersom man har videreutviklet produktet og økt kvaliteten får man altså ikke avkastning for dette på inneværende rammeavtale. Dette reduserer insentivene for innovasjon i kontraktstiden. Lengre kontraktstider vil på samme måte forsterke dette problemet ved at det tar lengre tid mellom muligheter for å fase inn nye produkter.

I tillegg kommer at dersom et nytt produkt som erstatter et opprinnelig (til samme pris) er vesentlig annerledes, vil dette også kunne være problematisk overfor andre leverandører med samme forbedrede produkter, men uten rammeavtale i utgangspunktet.

Slik sett er derfor anskaffelsesregimet i liten grad egnet til å stimulere løpende innovasjon i kontraktstiden. Dette poenget er både fremhevet av NAV og av leverandørene i intervjuer.

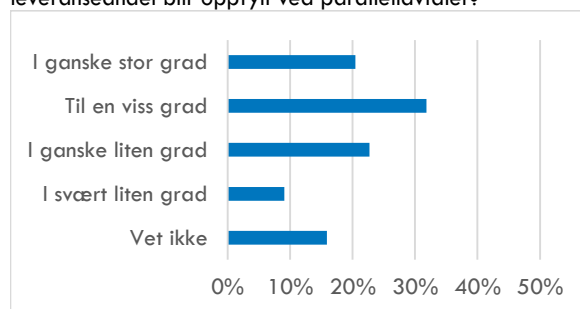
5.3.7 Avtalelojalitet ved hjelpemiddelsentralene

Hvordan leverandørene opplever at de får uttelling på avtalene sine kan også innvirke på hvordan virksomhetene prioriterer produktutvikling og innovasjon. I utgangspunktet er det bestemte regler for hvordan avrop skal skje på rammeavtaler. For behov eller områder hvor det kun er én rammeavtale skjer alt avropet på denne avtalen, mens der det er flere parallelle rammeavtaler er det etablerte regler for hvordan avropene skal skje (se kapittel 6.3 for nærmere omtale av dette). At volumet av hjelpemidler som er antydnet å gå over rammeavtalene og at reglene for avrop følges vil ha betydning for hvordan leverandørene oppfatter potensiell avkastning av å drive produktutvikling og innovasjon.

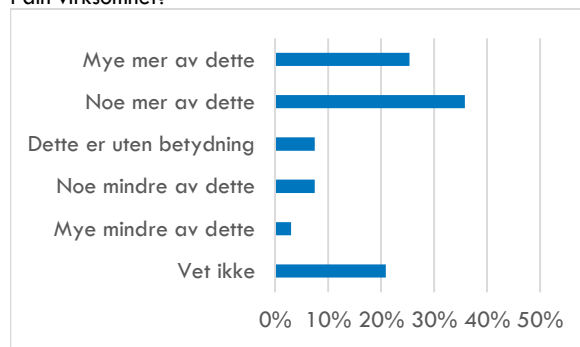
I spørreundersøkelsen til leverandørene har vi stilt spørsmål om de opplever at NAVs forhåndsanslag på produktvolum og leveranseandel blir oppfylt ved parallellavtaler og i hvilken grad avtalelojalitet ved hjelpemiddelsentralene påvirker produktutvikling og innovasjon. Svarene er gjengitt i Figur 5-8.

Figur 5-8: Leverandørenes oppfatninger av avtalelojalitet

Opplever du at NAVs forhåndsanslag på produktvolum og leveranseandel blir oppfylt ved parallellavtaler?



I hvilken grad mener du at avtalelojalitet ved hjelpemiddelsentralene ville bidra til mer innovasjon og produktutvikling i din virksomhet?



Kilde: Spørreundersøkelse til leverandørene (N=44 og N=53)

Svarene antyder at leverandørene oppfatter at avtalelojaliteten kan forbedres noe. Leverandører med stor årlig omsetning vektlegger betydningen av avtalelojalitet mer enn mindre leverandører. Blant leverandører med årlig omsetning over 10 millioner er det en overvekt av respondenter som rapporterer at de ønsker «mye mer av dette».

Vi vet at antallet hjelpemidler som formidles utenom rammeavtalene er lite (se kapittel 6.1 om volum av dispensasjonssøknader). Vi har imidlertid ikke hatt tilgang til data fra NAV som viser hvordan faktisk avrop på rammeavtaler fordeler seg i forhold til opprinnelig avtalt fordeling i avtalene. Vi vet at det i liten grad avropes på avtaler som ikke er førsterangert (se kapittel 6.3), og vi vet at det har vært enkelte tvister knyttet til om volumet av faktiske avrop tilsvarer det skisserte volumet i avtalen. Tvistene har i liten grad medført at leverandørene har fått medhold i at avviket er vesentlig. Av natur vil det være usikkerhet i volumet av hjelpemidler som faktisk avropes på avtaler ettersom dette er styrt av det reelle behovet hos brukerne til slutt. NAV bruker også betydelige ressurser på behovsanalyser i forkant av utlysningen, blant annet for å få best mulig grunnlag for å anslå kontraktvolum.

Vi har ikke grunnlag for å hevde at det ikke er avtalelojalitet ved hjelpemiddelsentralene. Svarene i spørreundersøkelsen kan best anvendes til å understreke at sikkerhet for volum er vesentlig for leverandørene, for å sikre insentiver til innovasjon.

5.4 Innovative anskaffelsesprosesser

NAV har som nevnt også i enkelte tilfeller benyttet såkalte «innovative anskaffelsesprosesser», hvor endringer i hvordan anskaffelser gjennomføres og kravspesifikasjoner utformes har gitt NAVs brukere forbedrede produkter og tjenester, og også nye produkter. Hovedpoenget med de innovative anskaffelsesprosessene er å skape en god dialog mellom innkjøpere og mulige leverandører før anbuds dokumentene skrives. I dialogen beskriver offentlige virksomheter sine behov for å fornye, forbedre og forenkle både egen drift og det de skal levere. Leverandørene svarer med nye ideer og innovative løsninger.

To innovative anskaffelser er gjennomført i forbindelse med Nasjonalt program for leverandørutvikling.¹²¹ Dette gjelder anskaffelse av synstekniske hjelpemidler i 2012 og nye kommunikasjonshjelpemidler i 2014. Disse anskaffelsene har vært gjenstand for egne evalueringer i ettertid. Oppsummeringen av resultatene er som følger:

¹²¹ Program i regi av NHO, KS og DIFI. En rekke partnere er tilknyttet programmet. Programmet ble etablert i 2010 med

- NAV har fått en ny måte å gjennomføre sine anskaffelser på (organisatorisk innovasjon). Anskaffelser i NAV rigges nå med et internt anskaffelsesteam der også personer med kompetanse på brukerbehov er med. NAV vier også mer ressurser til behovsavklaringsfasen, og en mer omfattende og formalisert leverandørdialog. NAV har også utviklet en anskaffelsespolicy som tar høyde for at miljø, innovasjon og etisk handel ivaretas i anskaffelser.
- Et resultat av konkurransen er også at tre leverandører har utviklet og testet tre nye produkter. Det er i stor grad modifiserte versjoner av eksisterende produkter, slik at produktinnovasjonen dermed er knyttet til nye bruksområder og forbedringer av eksisterende produkter.
- NAV har hatt små samarbeidsprosjekter med vinnerne hver for seg. Mens bedriftene har hatt utstyr de har villet teste ut, har NAV blant annet vært behjelpelig med å stille testpersonell til disposisjon. Én leverandør har ikke tidligere vært tilbyder på hjelpemiddelområdet.

NAV har også hatt/har prosjekter gående med Innovasjon Norge som innebærer at innovatører fra privat næringsliv kommer til NAV som stipendiater i en avgrenset periode for å jobbe med innovasjonsprosjekter.

5.5 Oppsummering

Basert på at mye av produktutvikling og innovasjon i hjelpemiddelmarkedet skjer internasjonalt synes det som mest sentralt at utformingen av anskaffelsene i Norge ikke hindrer produktutvikling og innovasjon som skjer internasjonalt i å tilflytte det norske markedet. Dette krever god kjennskap til brukerbehov og produktene i markedet hos NAV, og mekanismer som sikrer god dialog, i forbindelse med utforming av anskaffelsene.

Generelt har innretningen av anskaffelsene ved bruk av anbudskonkurranse noen iboende egenskaper som ikke nødvendigvis virker innovasjonsfremmende, men som er ment å ivareta andre hensyn. I den enkelte anskaffelse vil hensynet til produktutvikling og innovasjon måtte balanseres mot andre hensyn som skal ivaretas i anskaffelser av hjelpemidler. Dersom forhold tilsier at innovasjon er særskilt viktig kan man anvende andre mer innovative anskaffelsesprosedyrer. Det nye anskaffelsesregelverket åpner også for i større grad for dette. Om bruken skal øke vil være en avveining mellom gevinstene som kan oppnås og kostnadene ved å gjennomføre denne typen anskaffelser.

mål om å øke kunnskapen om og gjennomføringen av innovative offentlige anskaffelser.

6. Dekning av brukerbehov

Gode og funksjonelle hjelpemidler er avgjørende for at personer med nedsatt funksjonsevne skal fungere godt i hverdagen og ha muligheten for en aktiv yrkesdeltakelse. I dette kapitlet vurderer vi om dagens praksis for gjennomføring av konkurranse synes å sikre tilstrekkelig mangfold i tilgang på hjelpemidler tilpasset brukernes behov. Som en del av dette vurderer vi om de ulike hjelpemiddelsentralene praktiserer systemet med parallellavtaler på en måte som bidrar til at brukerne i størst mulig grad får hjelpemidler tilpasset sitt behov.

6.1 Dekkes brukerbehov?

Før vi gjør vurderinger av hvordan gjennomføringen av konkurranse og praktiseringen av parallellavtaler påvirker tilgangen på hjelpemidler belyser vi hvordan dekning av brukerbehov oppfattes å være.

6.1.1 Hva er god dekning av brukerbehov?

Det er ikke gitt hva som er god dekning av brukerbehov. I folketrygdloven heter det at «stønadens ytes i forbindelse med tiltak som er *nødvendige og hensiktsmessige* for å bedre medlemmets funksjonsevne i dagliglivet eller for at vedkommende skal kunne bli pleid i hjemmet» (§10-6). Selv om begrepet *nødvendig* er nærmere definert i forskrift til loven, vil det være rom for tolkninger basert på subjektive oppfatninger i hvert enkelt tilfelle. Isolert sett har ikke brukeren incentiv til å ta hensyn til økonomiske perspektiver, men kun til å maksimere kvalitet eller funksjonalitet.

6.1.2 Rammeavtaler og bruk av dispensasjon

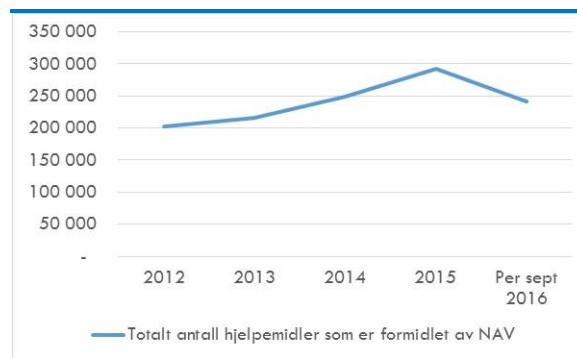
For NAV er det en målsetting at de nasjonale rammeavtalene skal inneholde produkter som dekker en majoritet av brukernes behov (kilde: NAV). Der

behovet ikke dekkes av produkter med slike avtaler kan NAV Hjelpemiddelsentraler søke om dispensasjon til å kjøpe noe annet. I teorien vil derfor dekning av brukerbehov ikke begrenses av innholdet i rammeavtalene.

I utgangspunktet kan informasjon om volumet av hjelpemidler som anskaffes etter dispensasjon være en indikator på hvorvidt anskaffelsene gjennom rammeavtalene gir hensiktsmessig utvalg av hjelpemidler for brukerne. Lavt volum av hjelpemidler anskaffet etter dispensasjon kan tilsa at rammeavtalene gir tilfredsstillende tilgang på hjelpemidler tilpasset brukerens behov. Og motsatt, høyt volum kan tilsa at rammeavtalene gir et for snevert produktspekter.

NAV formidlet i 2015 i underkant av 300 000 hjelpemidler, en vekst på 44 prosent siden 2012, se Figur 6-1.

Figur 6-1: Antall hjelpemidler formidlet av NAV



Kilde: NAV

Antallet innvilgede dispensasjonssøknader øker også i samme periode, og noe mer enn veksten i antallet hjelpemidler, se Tabell 6-1.

Tabell 6-1: Utvikling i antall brukere, hjelpemidler og dispensasjon

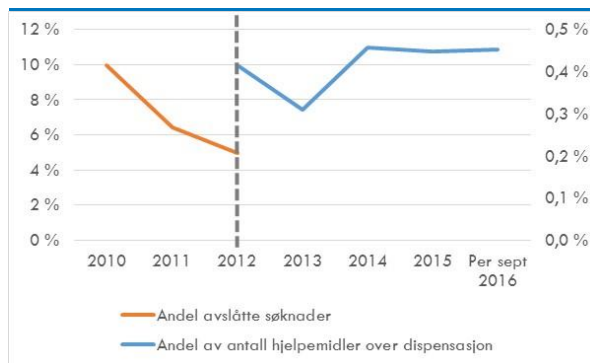
	2012	2015	Endring
Antall brukere	130 000	135 000	4 %
Totalt antall hjelpemidler formidlet av NAV	202 532	292 110	44 %
Antall hjelpemidler formidlet per bruker	1,6	2,2	39 %
Antall innvilgede dispensasjons-søknader	843	1 306	55 %
Andel innvilgede søknader per bruker	0,6 %	1,0 %	

Kilde: NAV

Andelen innvilgede dispensasjonssøknader sett i forhold til antallet hjelpemidler som formidles, er stabil og rundt 0,5 prosent i årene fra 2012, se Figur 6-2. Vi har ikke hatt tilgang på data som viser antallet avslåtte søknader i hele perioden (i 2012 var andelen

avslåtte søknader om lag 5 prosent, og trenden var synkende i årene frem til 2012). Vi har heller ikke hatt tilgang på data som viser omfanget av dispensasjon målt i verdi.

Figur 6-2: Dispensasjonssøknader



Kilde: NAV

Isolert sett peker data for dispensasjoner i retning av at rammeavtalene i stor grad er dekkende for brukernes behov. Det er imidlertid noen svakheter ved denne måten å anvende informasjonen på. Blant annet hviler resonnetet på at muligheten til å søke dispensasjon er godt kjent blant førstelinjen i kommunene og rådgivere ved hjelpemiddelsentralene, at det er lave hindringer for å benytte ordningen og at ordningen brukes der det er behov for det. Det er ulike oppfatninger av dette, se omtalen av brukernes tilbakemeldinger i kapittel 6.1.3.

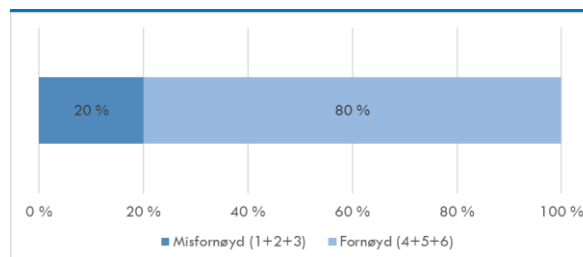
Det er ikke noe fasitsvar på hvor stor andelen hjelpemidler formidlet over dispensasjon kan være før man kan hevde at rammeavtalene gir for smal tilgang på hjelpemidler. Dersom vi ser antallet innvilgende søknader i forhold til antallet hjelpemiddelbrukere, var andelen søknader per bruker 0,6 prosent i 2012 og 1 prosent i 2015, altså en vekst. Isolert sett kan det indikere økt behov for dispensasjon. På den andre siden kan det reflektere at ordningen er mer kjent og at gjennomsnittlig antall hjelpemidler per bruker også har økt (reflektert i uendret andel av totalt antall hjelpemidler).

6.1.3 Brukernes tilbakemeldinger

NAV gjennomfører jevnlig såkalte personbrukerundersøkelser. En del av spørsmålene i undersøkelsen er rettet mot hjelpemiddelbrukere. Hjelpemiddelområdet scorer generelt godt på brukerundersøkelsen, men ingen av spørsmålene er direkte rettet mot i hvilken grad hjelpemidlet anses å være dekkende for behovet.

Spørsmålet som er nærmest til å belyse dette er spørsmålet om hvor fornøyd eller misfornøyd brukeren er med sine muligheter til å medvirke i valget av hjelpemiddelløsning. Svarene er gjengitt i Figur 6-3.

Figur 6-3: Dine muligheter å medvirke i valget av hjelpemiddelløsning. Vurdering på skala fra 1 til 6, hvor 1 er svært misfornøyd og 6 er svært fornøyd



Kilde: NAV, Personbrukerundersøkelsen 2016 (N=600)

Som vi ser er majoriteten av brukerne fornøyd med mulighetene for å medvirke i valget av hjelpemiddelløsning. Selv om dette ikke direkte kan benyttes som «bevis» på at utvalget av hjelpemidler er tilstrekkelig, er det grunn til å tro at det motsatte ville gitt seg uttrykk i sterkere misnøye på denne typen spørsmål.

Tilbakemeldinger fra brukersiden gjennom intervjuer i oppdraget er imidlertid noe mer nyansert. Brukerrepresentantene er mer kritiske, og mener at tilgangen på hjelpemidler begrenses på en u hensiktsmessig måte av anskaffelsesregimet. Denne vurderingen gjøres med utgangspunkt i en ønsket situasjon med en konsesjonsordning, hvor alle produktene som godkjennes av NAV, tilbys til brukerne, som så velger fritt hvilket produkt de ønsker seg. Dette er ikke en situasjon som er forenelig med anskaffelsesreglene, se kapittel 3. I tillegg mener representantene at dispensasjonsordningen i liten grad kommuniseres til brukerne, og at det forklarer lav bruk.

Norges Handikapforbund gjennomførte også i 2014 en kartlegging av medlemmenes erfaringer med hjelpemiddelområdet (Rett hjelpemiddel til rett tid – Erfaringer fra brukeren av hjelpemidler, Norges Handikapforbund 2015). Totalt 120 brukere delte sine erfaringer med 179 hjelpemidler. Konklusjonen i undersøkelsen er at mange er fornøyd med tilbudet og hjelpemidlene, men at også mange møter hindringer og utmattende prosesser. I motsetning til resultatene i NAVs undersøkelse sier brukerne i denne kartleggingen at fagfolk ikke praktiserer brukermedvirkning og at brukerne ikke får innflytelse på valg av hjelpemiddel. Deres erfaringer er at det førsterangerte produktet leveres ut automatisk og at det er vanskelig å få tilgang til andre hjelpemidler. Deres erfaring er videre at man ikke får byttet til samme modell når hjelpemidlet må skiftes ut. Det pekes også på at de oppfatter at kvaliteten på hjelpemidlene ikke er god nok. Det sies også at dispensasjonsordningen er lite kjent blant brukerne.

6.2 Innretning av anskaffelser og dekning av brukerbehov

Som vi har sett over er det lite i foreliggende tilgjengelige data som indikerer at dagens praksis for anskaffelser begrenser tilgangen på hjelpemidler i stor grad, selv om brukernes representanter fremmer dette som et problem.

Det er imidlertid forhold ved anskaffelsesregimet som sådan eller praksisen som i seg selv kan påvirke utvalget av hjelpemidler til brukerne. Det er også slik at NAV forsøker å kompensere for slike forhold ved fokus på behovsvurderinger, behovsspesifikasjoner i anbudene og brukerinvolvering. Dette drøftes under. Bruk av parallelle rammeavtaler er også et virkemiddel for å sikre bredde. Praktisering av avrop på rammeavtaler drøftes særskilt.

6.2.1 Omfang av og bredde i produktporteføljen

Formålet med å anskaffelse av hjelpemidler er å sikre tilgang på kvalitativt gode og riktige hjelpemidler, og at hjelpemiddelforvaltningen skal være håndterbar. Det at noen leverandører vinner frem og noen ikke, vil per definisjon innebære at produktspekteret som tilbys har noen begrensninger i forhold til et «fritt marked». Det å bruke anskaffelse der noen ikke får kontrakt, vil derfor i seg selv innebære noen produkter ikke er tilgjengelige for brukerne. Det innebærer likevel ikke nødvendigvis at tilgjengelige produkter ikke dekker behovene.

Brukerrepresentantenes hovedinntrykk er at kvaliteten på hjelpemidlene som tilbys i dag, er god. De har, som tidligere nevnt, fremmet at de opplever at utvalget blir snevrere gjennom dagens anskaffelsespraksis. De har også et inntrykk av en utvikling i retning av standardisering, for eksempel ved at en enkel og rimelig rullestol blir anbudsvinner. Alle tilpasninger av sitteputer og liknende regnes som ekstratstyr. For at dette skal fungere for brukeren er man avhengig av gode ergoterapeuter, for å finne riktig tilpasning.

6.2.2 Stabilitet i produktporteføljen

Anbudskonkurransene lyses normalt ut hvert fjerde år. Nye konkurranser og nye kontrakter tilsier at produkter som er på markedet i én periode ikke nødvendigvis er på markedet i neste periode. Anskaffelsene skal sikre at behovet er dekket, men det kan bety at behovet dekkes av et tilsvarende produkt fra en annen leverandør. Anskaffelsene i seg selv vil derfor bidra til en (naturlig) forandring i produktporteføljen over tid. For brukere som gjennom flere år har hatt ett spesielt hjelpemiddel fra en bestemt leverandør, vil det at produktet bortfaller kunne oppleves som en begrensning i behovsdekningen (i tillegg til å være kostnads-/omstillingskrevende).

Dersom denne typen endringer også medfører at produsenter som taper i anbudsrunder legger ned produksjonen, eller nedskalere i så stor grad at produktet ikke lenger er tilgjengelig, vil dette i neste omgang kunne begrense utvalget av hjelpemidler på det norske markedet.

At produkter faller utenfor rammeavtaler oppleves som problematisk fra brukersiden. Brukere opplever at produkter de liker, og som tilfredsstillere deres behov, blir borte dersom leverandøren av dette produktet ikke vinner rammeavtale. Et eksempel som ofte benyttes er den norskproduserte elektriske rullestolen Balder.

6.2.3 Behovsorientering av kravspesifikasjon

I hvilken grad praksisen for anskaffelser gir god tilgang på hjelpemidler, er sterkt knyttet til selve utforming av kravspesifikasjonene.

NAV har i økende grad innført bruk av behovsspesifikasjoner fremfor tekniske spesifikasjoner (i realiteten en kombinasjon). Tidligere var postene inndelt etter tekniske egenskaper, for eksempel en toalettstol i flere ulike størrelser. Dette kunne resultere i veldig mange individuelle konkurranser hvor produktene måtte tilfredsstillere en rekke spesifikke krav. I dag er det færre tekniske spesifikasjoner og et forsøk på å minimere absolutte krav til produktene. Spesifisering av postene tar mer utgangspunkt i bruker og brukers behov, og produktegenskapene brukerne har behov for. Dette medfører også at anskaffelsene har færre individuelle konkurranser (poster) enn konkurranser med rene tekniske spesifikasjoner. Eksempler fra en konkurranse viser at antallet poster gikk ned fra 164 til 46.

Det synes fornuftig å innrette anskaffelsene i retning av behovsspesifisering fordi dette kan gi:

- Bedre kobling mellom behov og løsning, og bedre utgangspunkt for behovsdekning
- Redusert risiko for at det «bommes» med kravspesifikasjonene
- Større åpning for morgendagens produkter
- Færre produkter avvist på grunn av tekniske spesifikasjoner

Behovsspesifisering har også noen utfordringer:

- Balanse mellom å være konkret nok og samtidig åpen nok i kravspesifikasjonene
- Færre tekniske spesifiseringer og absolutte krav gir økt risiko for at uegnede, og noen ganger direkte farlige produkter, kommer på avtale
- Åpne poster medfører utfordringer både i konkurransene og på avropssiden. Identiske eller svært like produkter på flere avtaler kan forskyve avropene.

6.2.4 Involvering fra brukerne i anskaffelsene

Brukerne (og leverandørene) er på ulike måter inkludert i utformingen av anskaffelsene. Involvering kan være en praksis som kan bidra til å sikre god dekning av brukerbehov.

Eksisterende arenaer for inkludering av brukerne på hjelpemiddelområdet er primært:

- Brukergruppene ved hjelpemiddelsentralene. Skal sikre at brukernes tilbakemeldinger kommer inn i systemet.
- Brukerutvalgsmøter i regi av NAV hjelpemidler og tilrettelegging. Her kan brukerrepresentanter melde inn behov for brukertilpasning og behov.

Brukersiden er mindre direkte involvert i de spesifikke anskaffelsene (sammenlignet med leverandørsiden). Tidligere var brukerrepresentanter involvert i forbindelse med utformingen av kravspesifikasjonene, men de har vurdert denne posisjonen som krevende, og valgt å avstå fra dette. Brukerne peker for eksempel på at testing av hjelpemidler (for eksempel prøvekjøring av rullestoler) ofte gjennomføres av funksjonsfriske. Dette kan innebære at produktene vurderes som bedre enn de er, for eksempel at det overvurderes hvor enkelt det er å løfte seg fra en rullestol og inn i bilen. De refererer også enkelt-eksempler: En tidligere elektrisk rullestol hadde god vertikal rekkevidde; den kunne både heises høyt opp, og senkes lavt. I neste anskaffelse ble det ikke ivare tatt at vertikal rekkevidde burde være tilgjengelig i en og samme stol. Det ble inngått rammeavtale med én leverandør hvis stol kunne heises høyt, og en annen med en stol som kunne senkes lavt.

Dersom lav grad av brukerinvolvering i sentrale faser av utformingen av anskaffelsene medfører at relevant kunnskap ikke benyttes i prosessen, er dette en svakhet. Vi har ikke grunnlag for å hevde at dette er tilfellet, men på et prinsipielt grunnlag bør det være mulig å etablere en praksis som involverer brukersiden på en hensiktsmessig måte.

6.3 Praktisering av parallellavtaler og brukerbehov

6.3.1 Avropspraksis ved hjelpemiddelsentralene

Postene i rammeavtalene på hjelpemiddelområdet skal, som beskrevet over, gjenspeile en ekskluderende og i størst mulig grad uttømmende kategorisering av brukerbehov. Når en persons behov er kartlagt, skal det altså følge logisk hvilken post vedkommende skal hente sitt produkt fra. På poster uten parallell avtaler er det gitt hvilket produkt brukeren skal ha. Parallellavtaler gir derfor en produktbredde, også etter at brukerens behov er avklart.

Prosentvise parallellavtaler slår fast en fordeling av omsetning mellom leverandørene, mens rangerte rammeavtaler lar endelig fordeling være styrt av hva som er mest optimalt for brukeren, gjennom muligheten for å velge annet enn førsterangert produkt. Det er ikke sikkert den prosentvise fordelingen bestemt ved anbudsutlysningen viser seg å være hensiktsmessig for brukermassen. Det kan derfor argumenteres for at brukerbehov prinsipielt sett ivaretas bedre av rangerte rammeavtaler sammenliknet med prosentvise.

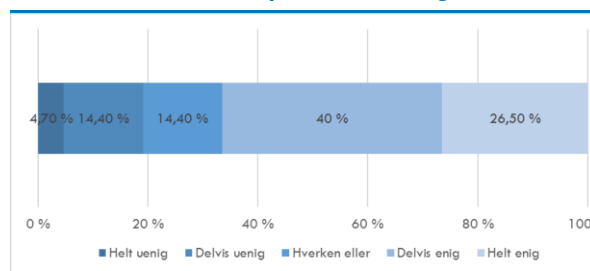
Anslagsvis hentes 95-98 prosent av produktene ut fra leverandøren som er rangert som nummer én ved rangerte rammeavtaler.

6.3.2 Gir praktisering av avrop god dekning av brukerbehov?

Det er ikke gitt at den lave andelen av produkter som hentes ut fra leverandører som ikke er førsterangert er et problem; det kan tenkes at det førsterangerte produktet oppfyller majoriteten av brukernes behov.

NAV har i 2015 gjennomført en undersøkelse blant kommunale samarbeidspartnere for å få tilbakemeldinger på hvordan de oppfatter kontakten med hjelpemiddelsentralene. Et av spørsmålene formulert som påstand var at «Brukerne får prøvd ut hjelpemidler på en tilfredsstillende måte», hvor respondentene kunne svare på en skala fra helt enig til helt uenig. Reaksjonene på denne påstanden kan reflektere flere underliggende forhold, herunder praktiseringen av avrop på parallellavtaler. Svarene er gjengitt i Figur 6-4.

Figur 6-4: Respondentenes svar på påstand «Brukerne får prøvd ut hjelpemidler på en tilfredsstillende måte», prosentfordeling (n=1773)



Kilde: NAV, spørreundersøkelse blant kommunale samarbeidspartnere, 2015

Figuren viser at 2/3 av de spurte er helt eller delvis enig i at brukerne får prøvd ut hjelpemidler på en tilfredsstillende måte. Vi så også i kapittel 6.1 at brukerne gir gode tilbakemeldinger på dette spørsmålet i den samme undersøkelsen. Selv om svarene ikke entydig kan leses i favør av at praktiseringen av parallellavtaler gir god dekning av brukerbehov, er det grunn til å anta at responsen i hvert fall ikke indikerer det motsatte.

Det kan imidlertid også tenkes at den høye andelen av produktene som hentes ut fra førsterangert leverandør indikerer at brukerne «tvinges» til å velge dette produktet. I så fall vil brukernes reelle behovsdekning være svekket.

Som vi har nevnt tidligere, vektlegger brukerorganisasjonene vektlegger at det i liten grad formidles at man ikke trenger å velge leverandøren som er rangert som nummer én. De hevder videre at det også lite informasjon tilgjengelig om at det er mulighet for dispensasjon.

Valget av noe annet enn førsterangert produkt innebærer også kostnader, både for brukeren, førstelinjetjenesten og hjelpemiddelsentralene. Førsterangerte produkt skal vurderes, og selv om det ikke ser ut til å være normen, innebærer dette ifølge både leverandørnæringen og brukerorganisasjonene i enkelte tilfeller at brukeren må prøve produktet fysisk, og også ha det med seg på hjemlån. For førstelinjetjenesten og hjelpemiddelsentralene innebærer valget av et lavere rangert produkt en dokumentasjon og en begrunnelse.

Ulempen knyttet til eventuelt å måtte prøve ut produkter før man får tilgang til det som i størst grad dekker brukerbehovene innskrenker den opplevde behovsdekningen for brukeren. Det kan framstå om et bedre alternativ å venne seg til å bruke det førsterangerte produktet, heller enn å vente på det optimale.

Det kan også tenkes at de administrative kostnadene knyttet til å hente ut et produkt som ikke er rangert som nummer én bidrar til at denne muligheten underkommuniseres i møte med brukerne. Både førstelinjetjenesten og hjelpemiddelsentralene er klare på at de har brukernes behov i sentrum. Rapporteringskrav knyttet til å fravike førsterangert leverandørs produkt kan likevel oppleves å være såpass tidkrevende at det ikke fremstår som et alternativ.

Det bør være så enkelt som mulig innenfor gitte rammer og regler å velge annet enn førsterangert produkt. I dag oppleves dette som komplisert for alle parter. Det rapporterer både brukere, førstelinjetjenesten og ansatte ved hjelpemiddelsentralene. Det er uheldig dersom kombinasjonen av kompliserte prosedyrer og tidspress fører til at for mange brukere ender opp med det førsterangerte produktet, selv om et lavere rangert produkt ville ha fungert bedre for dem.

Leverandørnæringen har etterspurt dokumentasjonskrav for å sikre at fordelingsmekanismene i rammeavtalene blir brukt. Det å gå bort fra dokumentasjonskrav er urealistisk også av hensyn til regelverket for offentlige anskaffelser.

Dersom ekspertutvalget finner at brukernes behov i for liten grad ivaretas, bør det gis signaler til hjelpemiddelsentralene om å forenkle prosedyrer for valg av annet enn førsterangert leverandør, for dermed å i større grad imøtekomme brukerbehov. Utvikling av klarere kriterier, veiledere og verktøy for dokumentasjon og rapportering kan være hensiktsmessige virkemidler.

Dette vil i så fall kunne medføre økte totalkostnader ved hjelpemiddelanskaffelser, men det må være et mål å finne verktøy og prosedyrer som minimerer administrasjonskostnadene.

6.4 Oppsummering

Hva som er god dekning av brukerbehov er ikke definert. Folketrygdlovens begreper om *nødvendig* og *hensiktsmessig* er ikke nødvendigvis gitt. Selv om begrepet *nødvendig* er definert i forskrift, vil det til dels være rom for subjektive oppfatninger av i hvert enkelt tilfelle. Isolert sett har ikke brukeren insentiv til å ta hensyn til økonomiske perspektiver, men kun til å maksimere kvalitet eller funksjonalitet. NAV må balansere hensynet til dekning av brukerbehov mot hensynet til effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Alt i alt er det vår vurdering at det er relativt god dekning av brukerbehov. Dette sikres primært gjennom bruk av parallelle rammeavtaler og at det er mulig å søke om dispensasjon for å få hjelpemidler utenom rammeavtalene. Lav grad av dispensasjon, og andre brukerundersøkelser avslører ikke sterk misnøye med produktutvalget selv om brukerrepresentantene i intervjuene er noe mer kritiske.

Sammenlignet med et fritt marked vil anskaffelsesreglene kunne oppfattes å begrense tilgangen til produkter sett fra brukernes side. Et slikt fritt marked er imidlertid ikke et relevant sammenligningsgrunnlag. På samme måte vil det at produktporteføljen skiftes ut over tid gjennom nye konkurranser, innebære at produkter utgår fra markedet. En slik utskiftning vil kunne oppleves som en begrensning i tilgangen, særlig dersom produktet fases helt ut av det norske markedet og ikke er tilgjengelig etter dispensasjon.

Parallellavtaler i seg selv skal ikke innebære en innskrenkning i produktmangfoldet. Lav bruk av annet enn førsterangert parallellavtale kan likevel tilsi en streng praksis eller et potensielt problem. Dette understrekes også av tilbakemeldinger fra brukerne. Det bør innenfor gitte rammer og regler være så enkelt som mulig å velge annet enn førsterangert (der det er behov for det). I dag oppleves det som komplisert. Utvikling av klarere kriterier, veiledere og verktøy vil være fordelaktig.

7. Administrasjonskostnader i anskaffelsene

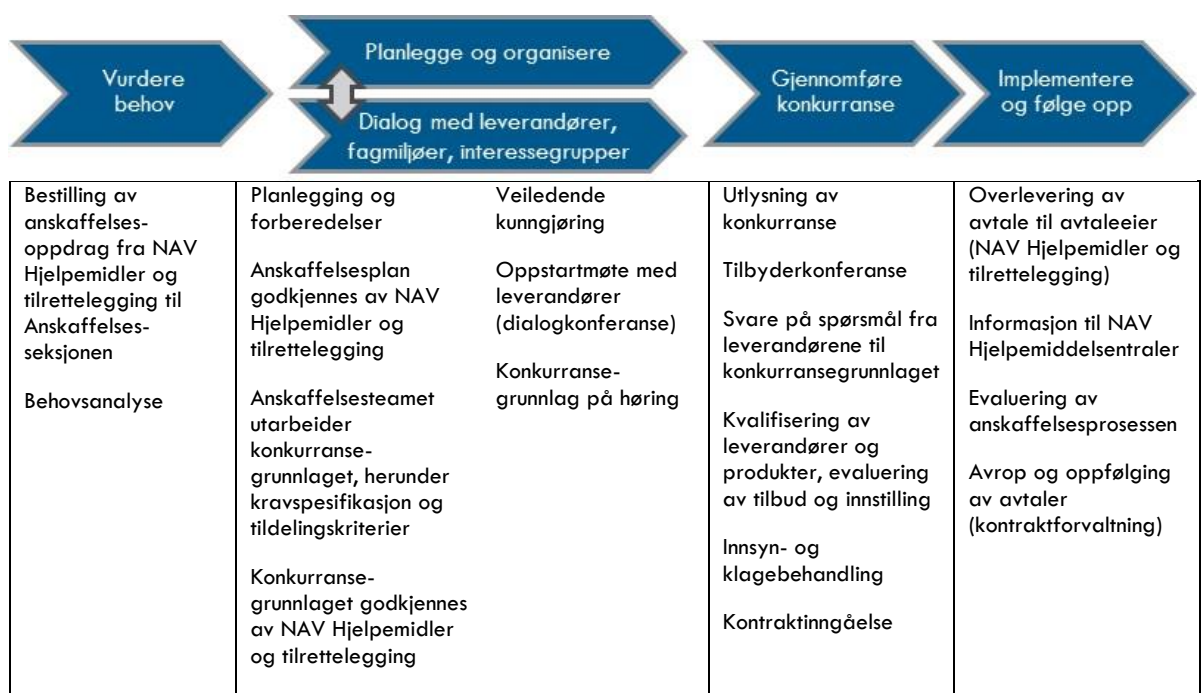
Anskaffelsesprosessene for hjelpemidler skal følge regelverket for offentlige anskaffelser og gi produkter som dekker brukerbehov. Det er i tillegg viktig at anskaffelsesprosessene gjennomføres med lave administrasjonskostnader, for å begrense offentlig ressursbruk mest mulig.

Vi har i dette oppdraget kartlagt og vurdert administrasjonskostnadene knyttet til anskaffelsene. Vi har så langt som mulig forsøkt å knytte kostnadene til ulike deler av anskaffelsesprosessen, med tanke på å identifisere eventuelt tidkrevende faser eller prosesser. Vi har innhentet informasjon om administrasjonskostnader fra NAV (årsverk) samt fra leverandørene som har deltatt i de siste rammeavtalene, som bakgrunn for å gjøre vurderinger. Data om administrasjonskostnader er sammenlignet med

eksisterende studier av administrasjonskostnader i forbindelse med anskaffelser mer generelt. Vi har ikke identifisert sammenlignbare tall for administrasjonskostnader knyttet til hjelpemiddelanskaffelser i andre land.

I kapittel 2 har vi illustrert NAVs overordnede organisering av anskaffelsesprosessene. Fasene og oppgavene i anskaffelsesprosessen kan i hovedtrekk illustreres som i Figur 7-1. Figuren må leses som en illustrasjon av hovedfaser og tilhørende hovedoppgaver som er relevante i forbindelse med dette oppdraget, og ikke som en uttømmende liste over alle oppgaver som gjennomføres. I praksis vil det også kunne være mer parallell aktivitet enn det figuren viser, men for enkelthets skyld har vi i hovedsak benyttet sekvensiell fremstilling.

Figur 7-1: Fasene og sentrale oppgaver i anskaffelsesprosessen



7.1 Administrasjonskostnader i NAV

Normalt tar en anskaffelsesprosess på hjelpemiddelområdet 12-18 måneder fra initiering til kontrakter er implementert.

Anskaffelsesteamet i NAV består vanligvis av 5-8 personer, både fra NAVs sentrale enheter og fra NAV Hjelpemiddelsentraler. Disse personene jobber med flere oppgaver parallelt, så antall årsverk som går med er lavere. NAV anslå at de benytter om lag 1,5 årsverk (sentralt) samt om lag 0,5 årsverk fra

sentralene i en anskaffelsesprosess (ekskl. kontraktforvaltning). Ca. halvparten av ressursene benyttes i forkant av utlysning og halvparten etter utlysning frem til etablering av kontrakter. Dersom vi legger til grunn at det i gjennomsnitt gjennomføres 13 konkurranser i året, tilsvarer dette 26 årsverk i året på gjennomføring av konkurranser. Dette er gjennomsnittsbetraktninger. I hver anskaffelse gjøres vurderinger i startfasen knyttet til ressursinnsatsen i de ulike fasene. På bakgrunn av analysearbeid vurderes det hvor ressursene er mest formålstjenlig å benytte, og det vil

derfor være ulikheter knyttet til ressursanvendelsen i de ulike fasene mellom anskaffelsesprosessene.

Oppfølgingen av kontraktene skjer i ulike enheter i NAV. Anskaffelsesseksjonen er overordnet kontaktpunkt med noen operative funksjoner samtidig som de håndterer klager fra leverandørene. Mye av den operative oppfølgingen skjer hos Sentral forsyningsenhet og ute på sentralene. Det er således mange enheter som bidrar. Det er vanskelig å anslå det totale omfanget. Kontor for brukeranskaffelser (del av anskaffelsesseksjonen) anslår at de alene bruker ca. 1-2 årsverk på å følge opp avtalene.

NAV følger opp klager både i anskaffelsesprosessen og i kontraktsfasen. Det er svært vanskelig å estimere hvor mye ressurser som medgår, da dette også berører mange enheter. Kontor for brukeranskaffelser anslår at de totalt bruker ca. 1-2 årsverk til å håndtere klager, og at Forretningsjuridisk kontor benytter 2-3 årsverk. Dette gjelder alle typer klager; i anskaffelsesprosessen, Kofa-klager, stevninger og klager i kontraktsoppfølgingen.

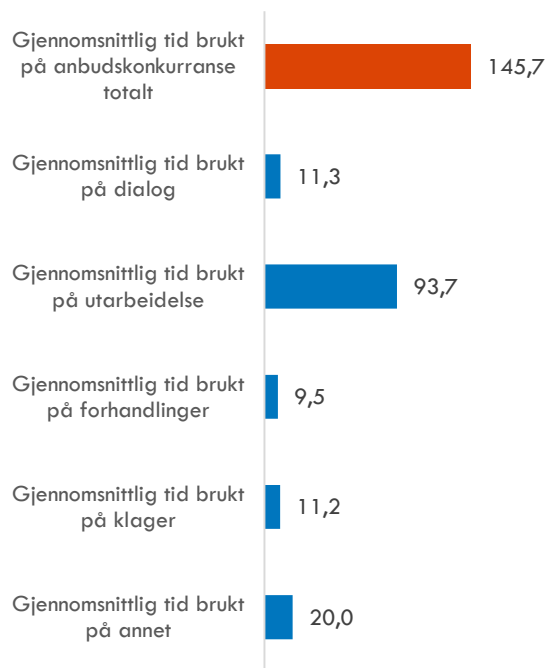
I tillegg til ressurser som benyttes direkte i forbindelse med de konkrete anskaffelsene, skjer det også mye løpende arbeid som gir grunnlag for gode anskaffelser, for eksempel forbruksundersøkelser, faste samhandlingsmøter osv.

Hvis vi inkluderer ressurser benyttet til å gjennomføre konkurranser og den delen av kontraktsoppfølgingen som foregår sentralt, kan den samlede ressursbruken for anskaffelser av hjelpemiddel estimeres til om lag 30-40 årsverk årlig. Dette synes rimelig også sett i lys av at det per 2016 er 20 ansatte på Kontor for brukeranskaffelser og 8 ansatte på Forretningsjuridisk kontor i NAV.

7.2 Administrasjonskostnader hos leverandørene

I undersøkelsen blant leverandørene har vi spurt om vurderinger knyttet til tidsbruk i anbudprosesser totalt og fordelt på ulike faser. Svaralternativene var definert i intervaller med anslag på timer. Svarene er gjengitt i Figur 7-2.

Figur 7-2: Dersom du tenker på den siste anbudskonkurransen dere leverte tilbud på: Kan du anslå omtrent hvor mye tid dere brukte på de ulike anskaffelsesfasene? Timer



Kilde: Spørreundersøkelse til leverandørene (N=40)

Som vi ser av figuren er tidsbruken per anskaffelse per leverandør samlet sett anslått til om lag 150 timer. I undersøkelsen var øverste timeintervall som var mulig å oppgi mer enn 100 timer. Dette var en metodisk svakhet i undersøkelsen, siden enkelte leverandører kan ha vesentlig høyere timeforbruk enn dette på enkelte konkurranser. Når vi skal estimere et gjennomsnittlig timeforbruk må vi gjøre en antagelse om gjennomsnittlig timebruk i gruppen som svarer mer enn 100 timer, og det knytter seg stor usikkerhet til denne antagelsen.

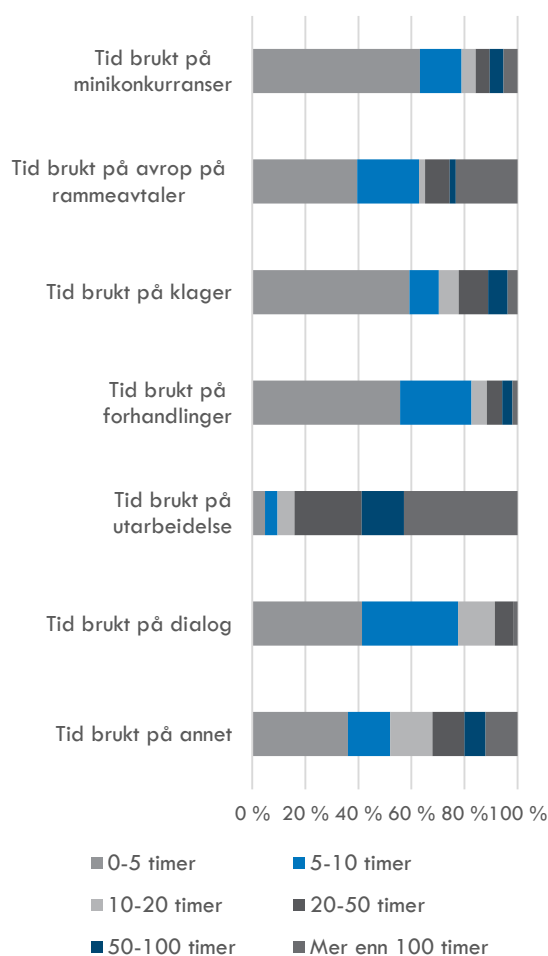
En gjennomsnittlig tilbyder bruker knapt 150 timer på å levere et tilbud. Årlig leveres det om lag 450 tilbud, når vi legger til grunn at det er 3,5 tilbydere i gjennomsnitt per post, og at en avtale i gjennomsnitt varer i tre år. Tilbyderne samlet benytter da 46 årsverk årlig til å levere tilbud på hjelpemidler til NAV.

Tidsbruken i utarbeidelsen av tilbudene er naturlig nok den mest tidkrevende fasen. Det er verdt å merke seg at tiden brukt på klager er like høy som tid brukt på dialog i forkant av utarbeidelsen av tilbudene.

Tidsbruken varierer naturlig nok fra leverandør til leverandør, og det er også en relativt stor andel som oppgir at de ikke vet hvor mye tid som er benyttet i de ulike fasene. I Figur 7-3 har vi vist hvor stor andel av leverandørene som har angitt sin tidsbruk på de

ulike anskaffelsesfasene innenfor de gitte intervallene i undersøkelse.

Figur 7-3: Fordeling av tid brukt på de ulike anskaffelsesfasene



Kilde: Spørreundersøkelse til leverandørene (N=40)

For alle fasene med unntak av fasen som omfatter utarbeidelse av tilbudsmateriell er det en stor andel av respondentene (mellom 50 og 80 prosent) som ligger i de to nederste intervallene for tidsbruk (0-5 timer og 5-10 timer). Det betyr at de fleste av respondentene benytter relativt begrenset med ressursinnsats i disse fasene. For tid brukt på utarbeidelse av tilbudsmateriell er variasjonen i tidsbruken mye større. Over 60 prosent benytter mer enn 50 timer på denne fasen.

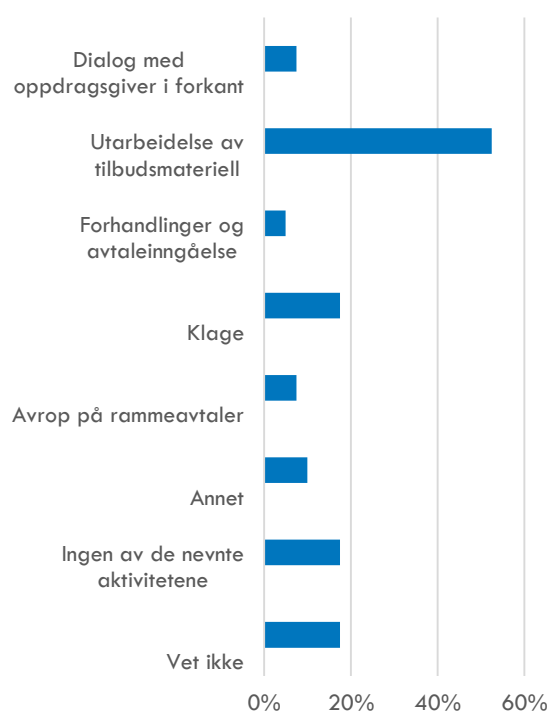
7.3 Hvilke deler av anskaffelsesprosessene er særlig krevende?

Regelverket for offentlige anskaffelser innebærer at innholdet i anskaffelsesprosessen langt på vei er gitt for de prosedyrene som til enhver tid benyttes. Likevel vil det være tilpasninger i hvordan prosessene innrettes som kan drive administrasjonskostnadene opp.

Dette kan være prosesser og tilpasninger som gir verdi i form av bedre anskaffelser, men det kan også være unødvendig ressursbruk i betydning at det ikke gir verdi.

Vi har i oppdraget drøftet spørsmålet om hva som er ressurskrevende faser eller aktiviteter i anskaffelsesprosessene i intervjuene med de ulike aktørene. Vi har også innhentet informasjon om dette gjennom spørreundersøkelsen til leverandørene, samt undersøkt hvor de mener det er effektiviseringspotensial. Svarene på det siste er gjengitt i Figur 7-4.

Figur 7-4: Hvilke faser i anskaffelsesprosessen krever etter din vurdering unødvendig mye tidsbruk?



Kilde: Spørreundersøkelse leverandørene (N=78)

Leverandørene peker særlig på at utarbeidelsen av tilbudsmateriell er unødvendig tidkrevende. En del av tidsbruken i denne fasen er nødvendigvis knyttet til at det skal utarbeides tilbud etter bestemte regler. Det er vanskelig å vite om tidsbruken er knyttet til om anskaffelsene innrettes på en for krevende måte utover dette.

Basert på den samlede innhentet informasjonen synes det å være særlig tre forhold som peker seg ut som særlig ressurskrevende i anskaffelsene. Forholdene er i mindre grad relatert til særskilte faser, men heller aktiviteter eller kjennetegn ved anskaffelsesprosessene eller kontraktene:

- Dialog mellom oppdragsgiver og leverandører
- Konfliktløsning

- Prosentinndelte rammeavtaler

At aktivitetene er ressurskrevende er ikke ensbetydende med at det er nødvendig ressursbruk. Dialog mellom oppdragsgiver og leverandørene er en aktivitet som er ment å gi positiv verdi i anskaffelsene. Bruk av rammeavtaler med prosentvis fordeling av avropene har til hensikt sikre bredde i leverandørmarkedet, noe som også må vurderes som et positivt hensyn. Konfliktåndtering er imidlertid lite produktiv tidsbruk.

7.3.1 Dialog med leverandører

I anskaffelsene av hjelpemidler er det lagt opp til dialog med leverandørene i ulike faser. Figur 7-5 viser en oversikt over dialogaktiviteter før og etter kunngjøring samt i kontraktsfasen.

Figur 7-5: Elementer i dialogen mellom NAV og leverandørene



Kilde: NAV

Dialogfasen innebærer at anskaffelsesteamet gjennomfører dialogmøter med de leverandørene som ønsker det. Disse holdes etter veiledende kunngjøring, men før konkurransegrunnlaget er ferdig utarbeidet. Det er ofte mange som ønsker et slikt møte, så tiden per leverandør må begrenses. Det varierer litt hva som er på agendaen og hvordan møtene gjennomføres. Noen ganger bes leverandørene om å komme med tilbakemeldinger på konkrete spørsmål om deres erfaringer med anbudsprosessen og hva som har fungert bra og mindre bra på innværende avtale, innspill til hva som bør vektlegges i ny anbudsrunde og avtale, postinndeling, tildelingskriterier osv. Leverandørene kan også få muligheten til å presentere nyheter.

Det er også slik at kravspesifikasjonene i anskaffelsene er gjenstand for høringer hos leverandørene. Opplysninger som inngår i høringsutkastet er for eksempel produktkrav (standarder osv. som det kreves at produktene skal være testet etter), postinndeling,

beskrivelse av brukerne og absolutte krav til produktets konfigurasjon i de ulike postene samt leveringstider. Med dette får leverandørene en mulighet til å komme med kommentarer til sentrale deler av konkurransegrunnlaget, før det er endelig utformet. Anskaffelsesteamet gjennomgår så alle innspill som kommer inn og vurderer om konkurransegrunnlaget skal endres deretter. NAV ser det som nyttig å la leverandørene få komme til med innspill på dette stadiet. Det er flere eksempler på utfordringer som dukker opp etter tilbudsfristens utløp som kunne vært unngått dersom denne gjennomgangen hadde vært mer fullstendig.

Formålet med dialogen med leverandørene i forkant av utlysningen av konkurransene er å oppnå et best mulig konkurransegrunnlag. Dette er viktig både for å sikre at konkurranser ikke må trekkes og ikke minst for å sikre at tilbudene blir best mulig og produktene som blir valgt er til det beste for brukerne.

Etter at konkurransegrunnlaget er publisert og leverandørene har fått tid til å gå igjennom konkurransegrunnlaget arrangeres en tilbyderkonferanse for leverandørene som har vist interesse for anskaffelsen på Doffin. Det er litt forskjellig hva det fokuseres på i disse konferansene, men generelt får leverandørene en muntlig presentasjon av viktige deler av konkurransegrunnlaget som anskaffelsens formål, beskrivelse av brukere, krav til produkter, postinndeling, fremdriftsplan for anskaffelsen osv. Dette er en god mulighet til å oppklare uklarheter og gi gode råd om hvordan tilbudet skal utarbeides og leveres. Tilbyderkonferansen tar om lag 1-1,5 timer.

Tilbakemeldingene fra intervjuene og spørreundersøkelsen tilsier at partene mener dialogfasen gir nytte som forsvarer at det benyttes ressurser på dette. Som vi har sett i kapittel 5 ønsker leverandørene økt dialog. Det er også svært få som svarer at tidsbruken benyttet til dialog er nødvendig (jf. Figur 7-4). Tidsbruken fra NAVs side kan naturlig nok oppleves som mer krevende fordi de må forholde seg til alle leverandørene, mens leverandørene bare forholder seg til NAV.

7.3.2 Konfliktåndtering

Selv om det er dialog mellom aktørene og at anskaffelsene gjennomføres etter fastsatte regler, preges anskaffelser av hjelpemidler av et relativt sett høyt konfliktnivå. Dette gjenspeiles i antallet tvister, klager, stevninger og rettsaker som pågår på dette området. Klagene oppstår både i konkurransene og i kontraktsoppfølgingen, og konfliktene omhandler både innretning av kravspesifikasjoner, utfallet av konkurranser og oppfølging av kontrakter med vinnende leverandører (tolkning av avtaler, manglende avrop m.m.). Dette innebærer at fasene med utforming av konkurransegrunnlag, tildeling av

kontrakt og kontraktsforvaltningen oppleves som svært krevende både av leverandørene og av NAV.

Det store flertallet av klagene og konfliktene løses løpende. Noen konflikter ender som Kofa-saker eller rettsaker. Disse er særskilt ressurskrevende. I Tabell 7-1 har vi vist oversikt over denne typen konflikter knyttet til anskaffelser og kontrakter på hjelpemiddelområdet de siste årene. Noen saker går over flere år, for eksempel gjennom anke til Lagmannsretten og Høyesterett. Samme saksforhold kan derfor i tabellen være registrert i flere enkeltår.

Tabell 7-1: Antallet konfliktsaker knyttet til anskaffelser og kontrakter på hjelpemiddelområdet

	2013	2014	2015	2016
Kofa-saker	9	3	2	3
Rettsaker	5	5	5	2

Kilde: NAV

Klageprosesser og rettsaker er ekstremt ressurskrevende for alle parter, og i liten grad en ressursbruk som leder til økt verdi i anskaffelsene.

7.3.3 Prosentinndelte rammeavtaler

NAV benytter i noen tilfeller parallelle rammeavtaler der det oppgis en prosentvis fordeling av leveransene mellom leverandørene som har avtale. Som nevnt tidligere gjøres dette primært for å sikre mangfold i leverandørmarkedet, og derigjennom konkurransen i markedet på sikt.

Slike avtaler er ressurskrevende å følge opp for NAV samt at de også er gjenstand for konflikter (jf. avsnittet over). Som vi har sett i kapittel 6 kan disse avtalene også være krevende for brukerne fordi de potensielt i større grad må søke dispensasjon.

Denne problemstillingen er for så vidt et eksempel på avveinger som gjøres i dette markedet, jf. drøftingene i kapittel 2. Dersom NAV velger denne typen rammeavtale, kan det være et resultat av at verdien av å opprettholde flere leverandører vurderes til å ha en så stor positiv virkning at det forsvarer høye administrasjonskostnader. Bruken av denne typen fordelingsnøkkel i avtalene er lav, og problemet anses som begrenset.

7.4 Er administrasjonskostnadene høye sammenlignet med andre anskaffelser?

En måte å vurdere omfanget av administrasjonskostnadene i hjelpemiddelanskaffelsene på er å

sammenligne med ressursbruk ved andre anskaffelser. Slike sammenligninger vil måtte gjøres med varsomhet. Det er for det første få andre produktgrupper som kan sammenlignes med hjelpemidler innad i Norge. Å finne sammenlignbare anskaffelsesprosesser er derfor krevende. Det er for det andre vanskelig å sammenligne på tvers av landegrenser innenfor hjelpemidler, fordi organiseringen av ansvar og prosessene avviker. I Sverige og Danmark er for eksempel anskaffelsesprosessene i langt større grad desentralisert.

I utgangspunktet er det grunn til å tro at sentraliserte anskaffelser gir stordriftsfordeler i administrasjonen sammenlignet med mer desentraliserte innkjøp, alt annet likt. Slik sett bør det norske systemet være innrettet på en måte som gjør det mulig å operere kostnadseffektivt. I avsnittene foran har vi imidlertid sett at det er faser av anskaffelsesprosessene som er ressursdrivende, og at dette ikke alltid nødvendigvis er ressursbruk som genererer verdi.

For å belyse omfanget av administrasjonskostnader i hjelpemiddelanskaffelsene, har vi som en del av oppdraget gjennomgått andre eksisterende undersøkelser av anskaffelseskostnader i ulike sammenhenger. Nedenfor gjengir vi noen slike funn.

7.4.1 Nasjonale sammenligninger

Rambøll og Inventura har på oppdrag for KS sett på kostnader ved ulike anskaffelsesprosesser i kommunal og fylkeskommunal sektor (Kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranse, KS-rapport februar 2014).

Det er i rapporten skilt mellom anskaffelser under og over EØS-terskelverdi, og til dels på sektorer. Anskaffelser av hjelpemidler er store anskaffelser og som regel anskaffelser over EØS-terskelverdier. I rapporten gjøres det en sammenligning av faktisk tidsbruk mot en anbefalt tidsbruk. Anbefalt tidsbruk er basert på utrederens kjennskap til og erfaring med innkjøp i ulike sektorer. I Tabell 7-2 har vi gjengitt noen hovedstørrelser for anbefalt tidsbruk for ulike anskaffelser fra dette arbeidet for ulike innkjøpere. I rapporten er det gjort noen beregninger knyttet til anskaffelser i helse- og omsorgssektoren. Vi gjengir også disse, ettersom dette er en sektor som har visse likhetstrekk med hjelpemiddelområdet. Fase-/aktivtetsinndelingen som er benyttet er noe annerledes enn det som er lagt til grunn i dette oppdraget. Vi har forsøkt å samle de to innfallsvinklene.

Tabell 7-2: Eksempler på anbefalt tidsbruk i ulike anskaffelsesfaser

Inndeling i dette oppdraget	Inndeling i KS-rapport	Anbefalt tidsbruk åpen konkurranse (i timer)			
		Anskaffelse av vare/tjeneste i kommune over EØS-terskelverdi	Anskaffelse av vare/tjeneste i fylkeskommune over EØS-terskelverdi	Anskaffelse av vare/tjeneste i innkjøpsnettverk over EØS-terskelverdi	Anskaffelse av tjenester helse- og omsorgssektoren
Vurdere behov, planlegge og organisere, dialog	Politiske valg	10	12	22	32
	Behovsdefinering	50	54	83	113
	Markedsundersøkelse	10	10	29	29
Gjennomføre	Kunngjøringsfase	52	55	124	149
	Evalueringsfase	70	64	83	194
Implementere og følge opp	Implementeringsfase	50	27	59	61
	Oppfølgingsfase	98	74	98	98
	Samlet	339	296	497	676
	Omregnet til andel av årsverk (ca. 1700 timer ekskl. ferie)	20 %	17 %	29 %	40 %

Kilde: Kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranseeksponering, KS-rapport februar 2014.

Som vi ser varierer anbefalt tidsbruk en del avhengig av anskaffer, samt at anskaffelser innenfor helse- og omsorgssektoren generelt har høyere anslag, særlig på grunn av en krevende evalueringsfase. Sammenlignet med NAVs tidsbruk ved hjelpemiddelanskaffelser slik vi estimerte den i kapittel 7.1 (om lag 2 årsverk i selve gjennomføring av anskaffelsen), ser vi at den anbefalte tidsbruken per anskaffelse i denne KS-rapporten generelt er lav.

7.4.2 Internasjonale sammenligninger

Det finnes også internasjonale studier av anskaffelsesprosesser og ressursbruk, da ikke spesifikt for hjelpemiddelanskaffelser, men samlet for alle offentlige anskaffelser. En slik undersøkelse er gjennomført av PwC på oppdrag for EU-kommisjonen i 2011 (Public procurement in Europe. Cost and effectiveness. Prepared for the European Commission. March 2011). I denne rapporten analyseres prosesskostnader ved ulike anskaffelsesprosedyrer, myndigheter, sektorer og land. Vi har benyttet kostnad som andel av kontraktsverdi for norske offentlige anskaffelser i snitt som et sammenligningsgrunnlag for de administrasjonskostnadene vi har estimert for NAVs hjelpemiddelanskaffelser.

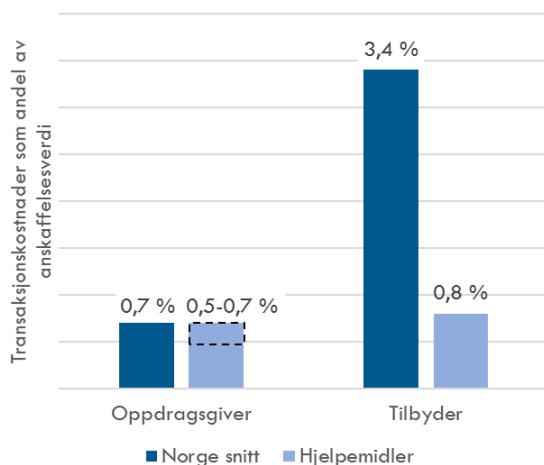
PwC viser at det i snitt er administrasjonskostnader som utgjør 4,1 prosent av kontraktsverdien ved norske offentlige anskaffelser. Kostnaden fordeler seg med 0,7 prosent hos oppdragsgiver og 3,4 prosent hos tilbyderne. Dette er et høyt nivå sammenlignet med andre europeiske land. Kostnader til kontraktsoppfølging inngår ikke i disse tallstørrelsene.

Når vi tar hensyn til at NAV årlig gjør hjelpemiddelinnkjøp for om lag 5 milliarder kroner¹²², får vi følgende sammenligning mellom administrasjonskostnadene ved hjelpemiddelinnkjøp og generelt ved offentlige anskaffelser i Norge, se Figur 7-6.

¹²² I dette tallet inngår også formidling av brukte hjelpemidler. Det er ikke opplagt hvordan forholdstallet administrasjonskostnader som andel av kontraktsverdi skal

benyttes i et slikt tilfelle. Kostnadsandelen ville blitt høyere dersom vi kun skulle sett på nye hjelpemidler.

Figur 7-6: Administrasjonskostnader som andel av kontraktverdi



Kilde: PwC, NAV og Oslo Economics

Som vi ser er kostnadene hos NAV på nivå med eller noe lavere enn de gjennomsnittlige kostnadene hos norske offentlige anskaffere. Kostnadene hos tilbyderne er derimot langt lavere. Lave estimerte tilbyderkostnader kan ha flere forklaringer. For det første vil kunne være svakheter i datagrunnlaget, både fordi det er krevende for leverandørene å gi et anslag på tidsbruken, og fordi de med svært høyt timeforbruk måtte svare «mer enn 100 timer». For det andre er det noe færre tilbydere i snitt i hjelpemiddelmarkedet enn i snittet av offentlige anskaffelsesprosesser (3,5 mot 4,8). For det tredje kan

det være stordriftsfordeler fordi mange tilbydere leverer tilbud på flere poster.

Det at NAV ligger på nivå med snittet i Norge kan være et resultat av ulike faktorer som trekker i ulik retning. Et stort innkjøpsvolum, både totalt sett, men også per konkurranse, trekker i retning stordriftsfordeler og dermed lave kostnader. I samme retning trekker det faktum at det stort sett brukes den enkleste anskaffelsesprosedyren. Bred markedsdialog, og stort konfliktpotensialet trekker i motsatt retning.

7.5 Oppsummering

Administrasjonskostnadene ved anskaffelser bør, alt annet likt, være så lave som mulig. Samtidig kan det være riktig å bruke ekstra ressurser i enkelte deler av prosessen for å unngå høye kostnader i en senere fase, og det kan også være riktig å bruke mer tid på anskaffelsene enn det som er absolutt nødvendig, fordi det gir andre positive virkninger som god brukerdekning, høy grad av innovasjon eller god konkurranse.

Anskaffelseskostnadene i NAV er på det som synes å være et gjennomsnittlig norsk nivå. Dette til tross for at NAV har en omfattende markedsdialog, og i mange sammenhenger bruker mye ressurser på å forebygge konflikt.

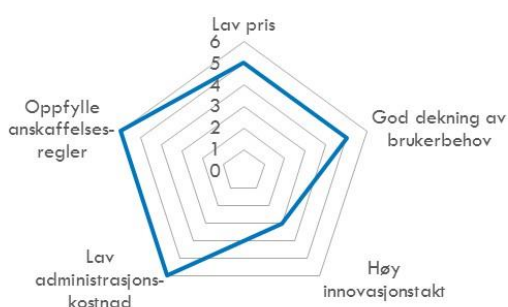
Det synes derfor ikke som om det er vesentlig effektiviseringspotensial knyttet til hvordan NAV håndterer anskaffelsen av hjelpemidler.

8. Samlet vurdering og konklusjon

I arbeidet med anskaffelser av tekniske hjelpemidler står NAV overfor en rekke ulike mål og hensyn. Vi har i denne rapporten sett på hvordan NAVs arbeid bidrar til effektiv konkurranse, innovasjon i markedet og god dekning av brukerbehov, samtidig som de innfrir krav i regelverket for offentlige anskaffelser og ivaretar hensynet til effektiv bruk av offentlige ressurser.

Oppsummert finner vi at dagens anskaffelser av tekniske hjelpemidler skjer på en hensiktsmessig måte, og på en god måte hensyntar de ulike målsetninger, se Figur 8-1. Målet om å bidra til innovasjon oppfylles i mindre grad enn øvrige mål, men dette er mindre avgjørende siden innovasjon i hovedsak skjer uavhengig av norske offentlige anskaffelser. Nedenfor utdypes vi konklusjonen.

Figur 8-1: Måloppnåelse ved NAVs anskaffelser



Konkurransen i hjelpemiddelmarkedet varierer mye mellom de ulike postene NAV gjør anskaffelser innenfor. Totalt er det 447 ulike poster, og det er 110 ulike leverandører som har en eller flere avtaler med NAV om leveranse av hjelpemidler i dag. I snitt er det 3,5 tilbydere per post. Dette er noe lavere enn generelt for offentlige anskaffelser i Norge, der medianen er 4 og snittet er 4,8 tilbydere. I 30 prosent av hjelpemiddelkonkurransene (postnivå) er det bare én tilbyder. Det er likevel antagelig slik at bredden av tilbydere i hjelpemiddelmarkedet er tilstrekkelig for å sikre god konkurranse.

Aktørene selv, både NAV og leverandørene, beskriver konkurransen som hard. Når konkurransen gjennomføres med anbud, kan trusselen om konkurranse virke disiplinerende, slik at det kan være tilstrekkelig med én tilbyder. Tendensen er dessuten slik at konkurransen øker med økende verdi på kontrakten. Data om leverandørene viser at mange er relativt nyetablerte, og der det finnes data for konkurranser på enkeltposter over tid, ser man at det er stor utskifting av

leverandører fra periode til periode. Vi konkluderer dermed med at konkurransen i hjelpemiddelmarkedet generelt er tilstrekkelig, og at dette sikrer effektiv priskonkurranse.

Innovasjon kan skje på ulike måter. Mye innovasjon på hjelpemiddelområdet skjer internasjonalt, uavhengig av hvordan norske anskaffelser gjennomføres. Noe innovasjon vil også kunne skje i Norge utenom NAVs anskaffelser. Det mest sentrale er at norske anskaffelser ikke hindrer at nyutviklede produktene gjøres tilgjengelig for norske brukere så raskt som mulig, heller enn at anskaffelsene i seg selv skal stimulere innovasjon og produktutvikling. På enkeltområder kan det likevel være viktig at NAV gir insentiver til innovasjon; dette kan være på områder der behovene er særnorske, for eksempel fordi språk eller vær er viktig. Dette vil ikke gjelde for majoriteten av hjelpemidlene.

NAVs praksis med å benytte særskilt innovasjonsfremmende prosedyrer kun unntaksvis kan derfor forsvareres. For å kunne tilgjengeliggjøre nyutviklede produkter for norske brukere så raskt som mulig, kan det vurderes kortere avtaleperioder og flere regionalt inndelte avtaler. Det er likevel viktig å veie dette opp mot ulempene, som vil kunne være lavere insentiv til nyetableringer og ulik tilgang på produkter ulike steder i landet.

Folketrygdloven fremholder at hjelpemidlene som tilbys skal være nødvendige og hensiktsmessige. Dette er formuleringer som er tolkbare, selv om begrepet nødvendig er definert i forskrift. Det er således ikke gitt hva som er **god dekning av brukernes behov**. Brukerne selv har insentiv til å vurdere funksjonalitet og kvalitet, men ikke kostnader. NAV skal ivareta både brukernes behov, og hensynet til riktig bruk av samfunnets ressurser. I dette kan det ligge en mulighet for ulike vurderinger hos bruker og NAV. Samlet sett ser det likevel ut som om behovsdekningen er god.

For det store flertall av brukere er produktene som tilbys gjennom NAVs rammeavtaler dekkende. For mindretallet der dette ikke er tilfelle, er det mulighet for dispensasjon til å velge andre produkter. Våre beregninger tilsier at færre enn 5 prosent av brukerne tildeles hjelpemidler enten gjennom annet enn første-rangerte rammeavtaler eller gjennom dispensasjon. Denne lave andelen kan til dels være et resultat av at det er tungvint både for bruker og hjelpemiddel-sentral å dokumentere behovet for annet enn første-rangert produkt, og at dispensasjonsordningen er lite kjent blant brukerne. Selv om dagens anskaffelser i det store og det hele ser ut til å gi god dekning av brukerbehov, bør det derfor likevel arbeides videre

med forenklede prosedyrer for valg av annet enn førsteprioritet, samt informasjon til brukerne om muligheten for dispensasjon.

Vi har i analysene ikke vurdert om gjennomføringen av **anskaffelsene oppfyller anskaffelsesreglene** i detalj. Basert på intervjuer og gjennomgang av enkelt-utlysninger er det imidlertid ingenting som tyder på det motsatte. Dette understøttes også av at formelle

klager på anskaffelsesprosessene er avgjort i favør av NAV.

Anskaffelseskostnadene i NAV er på et nivå som synes å være et gjennomsnittlig norsk nivå. Dette til tross for at NAV har en omfattende markedsdialog, og i mange sammenhenger bruker mye ressurser på å forebygge konflikt. Det synes derfor ikke som om det er vesentlig effektiviseringspotensial knyttet til hvordan NAV håndterer anskaffelsen av hjelpemidler.

9. Kilder

9.1 Lover, forskrifter, direktiver, konvensjoner og annet regelverk

Lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven)

Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentlighetsloven, offentleglova)

Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)

Forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)

Forskrift 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser

Direktiv 2007/66 (håndhevelsesdirektivet)

Direktiv 2009/81 (forsvarsdirektivet)

Direktiv 2014/24 (anskaffelsesdirektivet)

Direktiv 2014/25 (forsyningsdirektivet)

Direktiv 2014/23 (konsesjonskontraktdirektivet)

Forordning 2013/1407 (forordningen om bagatellmessig støtte)

Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen)

WTOs avtale om offentlige innkjøp (Government Procurement Agreement, GPA)

9.2 Lovforarbeid, offentlige utredninger og lignende

NOU 2014: 4

Prop. 51 L (2015–2016)

Ot.prp. nr. 71 (1997–1998)

Nærings- og fiskeridepartementets høringsnotat «Forslag til ny forskrift om offentlige anskaffelser» (mars 2015), <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--endring-av-lov-om-offentlige-anskaffelser/id2401043/>

9.3 Rettspraksis og lignende

Norges Høyesterett

Rt. 1998 s. 1398

Rt. 2012 s. 1556

EFTA-domstolen

E-1/03, *ESA mot Island*, EFTA Court Report 2003 s. 143

EU-domstolen

C-56/65, *Société Technique Minière mot Maschinenbau Ulm GmbH*, Sml. 1966 s. 211

C-41/90, *Klaus Höfner og Fritz Elsner mot Macroton GmbH*, Sml. 1991 s. I-1979

C-107/98, *Teckal mot Comune di Viano og AGAC di Reggio Emilia*, Sml. 1999 s. I-8121

C-324/98, *Telaustria*

C-452/01, *Opselt*, Sml. 2003 s. I-9743

C-21/03 og C-34/03, Sml. 2005 s. I-01559

C-26/03, *Stadt Halle og RPL Recyclingpark Lochau mot TREA Leuna*, Sml. 2005 s. I-5

C-480/06, *Kommisjonen mot Tyskland*, Sml. 2009 s. I-4747

C-324/07, *Coditel Brabant mot Commune d'Uccle og Région de Bruxelles-Capitale*, Sml. 2008 s. I-8457

C-10/10, *Kommisjonen mot Østerrike*, Sml. 2011 s. I-5389

C-159/11, *Azienda*

Klagenemnda for offentlige anskaffelser

2004/180

2008/140

9.4 Litteratur

Advokatfirmaet Hjort, «Nye anskaffelsesdirektiver og unntaket for offentlig-offentlig samarbeid – forholdet til norske interkommunale samarbeidsordninger», <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Nye-anskaffelsesdirektiver-og-unntaket-for-offentlig-offentlig-samarbeid/id758582/>

Alterskjær, Bjørnar, Erling Hjelmeng, Robert Lund og Thomas Nordby, *Statsstøtte. EØS-avtalens regler om offentlig støtte* (Bergen 2008)

- Dragsten Marianne H., Offentlige anskaffelser – regelverk, praksis og løsninger (Oslo 2013)
- Econ Pöyry (2009) Hvordan kan formidlingen av avanserte tekniske kommunikasjonshjelpemidler bli bedre? rapport nr. 2009–052
- EU-kommisjonen, «Commission staff working paper concerning the application of EU public procurement law to relations between contracting authorities ('public-public cooperation')» (november 2011)
- Graver Hans Petter, «Habilitet og bruk av rådgivere i offentlige anskaffelsesprosesser», Tidsskrift for forretningsjus, 2005
- Forbrukerrådet, «Fritt brukervalg i hjemmetjenesten», <http://www.forbrukerradet.no/undersokelse/2015/fritt-brukervalg-i-hjemmetjenesten/>
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet, «Veileder til reglene om offentlige anskaffelser» (desember 2013)
- Fredriksen, Halvard Haukeland og Gjermund Mathisen, *EØS-rett* (Bergen 2012)
- Gjerde, Sigurd, «Hjelpemiddelbehovet i framtida», Arbeid og velferd 2/2013
- Kluge Advokatfirma DA, «Fritt brukervalg for pleie- og omsorgstjenester», <http://www.ks.no/fagomrader/okonomi/offentlige-anskaffelser/repetisjon-av-fouer/>
- Kolstad, Olav, Anders Ryssdal, Hans Petter Graver og Erling Hjelmeng, *Norsk konkurransereett. Bind 1: Atferdsregler og strukturkontroll* (Oslo 2007)
- Lovavdelingen, «Habilitet for enkelte medarbeidere i redningshelikopterprosjektet» (juli 2008)
- Madell, Tom, «Öka konsumentnyttan inom vård och omsorg – förslag för konkurrens och ökat företagande», Konkurrensverkets rapportserie 2007:3, bilag 1
- Mas-Colell, Whinston, Green, *Microeconomic Theory*, publisert av Oxford University press (New York 1995)
- Medtek Norge, «Hjelpemiddelformidling i Norge, Mer for pengene – bedre for brukerne» (2016)
- Medtek Norge, «Den ideelle anskaffelsesprosessen - dialog og samhandling» (2015)
- NAV «Anskaffelsespolicy i NAV» (2013)
- NAV «Oversikt over eksterne og interne retningslinjer og rammebetingelser for NAVs anskaffelsesvirksomhet»
- NAV Anskaffelsesprotokoller og konkurransegrunnlag på hjelpemiddelområdet
- Norges Handikapforbund, Rett hjelpemidler til rett tid – Erfaringer fra brukere av hjelpemidler» (2015)
- Nærings- og fiskeridepartementet, «Enklere anskaffelsesregler» (18. august 2016), <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/enklere-anskaffelsesregler/id2509306/>
- PwC (2011): Public Procurement in Europe
- Sejersted, Fredrik, Finn Arnesen, Ole-Andreas Rognstad, Sten Foyn og Olav Kolstad, *EØS-rett*, 2. utgave (Oslo 2004)

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Dronning Mauds Gate 10
0250 Oslo

Postadresse:
Postboks 1540 Vika
0117 Oslo