

Betingelser for sikkerhetskritiske anskaffelser



Relasjonene mellom offentlige innkjøpere og private leverandører må vedlikeholdes bedre for å levere kritiske tjenester som vi alle er avhengige av. Det er ikke nok at kontraktene er gode.

Av Kenneth Pettersen Gould, Petter Almklov, Asle Gauteplass, Trygve Losnedahl, Tone Slotsvik og Kristine Størkersen

Ja eller nei til statlig eierskap har blitt et gjenvendende tema i debatter om leveransen av viktige samfunnstjenester, og diskusjonene handler ofte om profitt, arbeidsforhold og offentlig kontroll. Men disse debatene kan i større grad gi rom for nyanserte betraktninger om samfunnssikkerhet og sårbarhet. Dette er særlig viktig i de tilfellene staten benytter seg av private leverandører av samfunnskritiske tjenester, og hvor det er gjensidige avhengigheter knyttet til sårbarhet og risiko på tvers av tjenesteleverandør og den offentlige oppdragsgiveren. For eksempel kan et bortfall av den privateide luftambulansetjenesten gjøre det offentlige helsevesenet mer sårbart.

I denne artikkelen diskuterer vi betingelsene for å gjennomføre sikkerhetskritiske anskaffelser – både slik det er i dag, og hvordan det kan bli. Vi tar opp temaet i lys av pågående studier av hvordan sikkerhet og beredskap tilrettelegges for og spesifiseres i myndighetenes anskaffelser av luftambulansetjenester og vektertjenester. Søkelystet i arbeidet er ikke på offentlige innkjøp under kriser, men hvordan organisering og gjennomføring av konkurransebaserte anskaffelser kan skape utfordringer for en sikker og pålitelig tjenesteleveranse. Sikkerhetskritiske anskaffelser gjelder kjøp av tjenester hvor leveransen er av betydning for samfunnets sårbarhet, eller hvor leverandøren er forventet å operere kontinuerlig uten bortfall eller avbrudd ettersom det motsatte kan gjøre samfunnet mer sårbart eller direkte medføre alvorlige konsekvenser¹. Studiene har et systemperspektiv hvor tjenesten som anskaffes, sees i forhold til sitt bidrag inn i interorganisatoriske nettverk, hvor den samlede funksjonen til tjenesteleveransen, for eksempel helse, er kritisk for samfunnet.

Offentlige anskaffelser, samfunnssikkerhet og kritiske tjenester

Norges kritiske samfunnsfunksjoner er definert som blant annet helse og omsorg, redningstjenester, IKT, sikkerhet, natur og miljø og

forsvar². Vår analyse av disse funksjonene viser at deres samlede kvalitet og funksjonsevne ikke nødvendigvis avhenger av om driften er statlig eller privat. Driften av kritiske infrastrukturer og tjenester innebærer samarbeid mellom ansvarlige statlige myndigheter og andre private sikkerhetskritiske tjenester, som leverandører av IT-systemer, flyktningmottak, skredhåndtering, transport av kritisk syke og vektertjenester. En betydelig andel av de sikkerhetskritiske tjenestene kjøpes inn ved hjelp av offentlige anskaffelser, hvor staten får tilgang til privat ekspertkompetanse, utstyr og personell. Samtidig som sikkerhet og kvalitet er viktig, kan det også være vanskelig å definere eksakt hva som gir sikkerhet på kort sikt og (ikke minst) på lengre sikt. Sikkerhet er et resultatmål som er vanskelig å styre etter.

Modellene for dagens offentlige anskaffelser har lange historiske røtter. Den første kongelige resolusjonen som ga bestemmelser om offentlige anskaffelser i Norge, ble vedtatt allerede i 1822³. I et historisk perspektiv har staten siden dette hatt fleksibilitet og frihet til å ta i bruk anskaffelser uten rettslige forpliktelser, men med et særlig viktig skille i 1992 da Norges tilslutning til EØS-regelverket resulterte i at anskaffelsesregelverket kunne håndheves for domstolene. Det sentrale formålet var å sikre fri bevegelighet innenfor EUs indre marked gjennom å regulere publisering, kriterier for likebehandling, transparens og etterprøvbarehet innenfor EU/EØS. Hvor anskaffelser tidligere kunne brukes for å tilgodese nasjonale leverandører og gi nasjonale bedrifter konkurransefortrinn på det internasjonale markedet, ble disse mulighetene nå kraftig innskjerpet og også ytterligere redusert ved Norges tilslutning til Verdens handelsorganisasjons avtale om offentlige anskaffelser i 1996.

De siste årene har det blitt utviklet egne prosedyrer, veiledninger og maler som skal hjelpe offentlige innkjøpere å foreta innovative anskaffelser⁴ og klima- og miljøvennlige anskaffelser.⁵ Den siste tiden har det også vært oppmerksomhet på ivaretagelse av norske



Luftambulansetjenesten er et eksempel på samarbeid mellom private leverandører og offentlige myndigheter som er avhengig både av gode kontrakter, og litt til. Foto: Norsk luftambulanse.

sikkerhetsinteresser ved innkjøp⁶ og anskaffelser under kriser.⁷ Hvordan man kan håndtere samfunnsmessig sårbarhet og robusthet når tjenestene kjøpes gjennom anbudskonkurranser, har det vært mindre oppmerksomhet om fra myndighetshold, på tross av åpenbare gevinster ved samarbeid og en samordnet tilnærming. For eksempel krever overgangsfasen mellom to kontraktperioder en særskilt oppmerksomhet og tilrettelegging for at kritisk tjenesteleveranse skal kunne opprettholdes.



Mye erfaringsbasert kompetanse kan derfor gå tapt ved bytte av leverandør.

Et tydelig og mye omtalt eksempel på dette er den siste flyambulansesankaffelsen med kontrakttoppstart i 2019. Ved overgangen til en ny flyoperatør fikk samarbeidsproblemer og uenigheter mellom flere av de involverte partene negative følger for tjenesteleveransen. Evalueringer i ettertid har blant annet pekt på at det er behov for å spesifisere ansvaret til både inn- og utgående operatør i overgangsfasen i større grad, og å definere at overgangen skal skje gradvis. Dette er imidlertid ikke nok. I våre studier har vi identifisert tre faktorer av betydning for sikkerhetskritiske anskaffelser, og vi går nærmere inn på hver av dem nedenfor. Beskrivelsene baseres på intervjuundersøkelser med bestillere og leverandører av luftambulanse- og vektertjenester.

Håndtere transaksjonskonsekvenser for tjenesteytelse og sårbarhet

For store offentlige anskaffelser av kritiske tjenester kan selve konkurranseprosessene påvirke tjenesteytelsen på flere måter. En grunnene er at det å levere tilbud på store offentlige anskaffelser er svært arbeids- og ressurskrevende, og at det dermed flytter søkelyset vekk fra den ordinære driften. Selv ved relativt langvarige kontrakter blir en stor andel av kontraktperioden preget av arbeidet med tilbud. Et godt eksempel på dette ser vi i luftambulansetjenesten. Arbeidet opp mot et nytt tilbud starter i god tid før konkurransen annonseres og intensiveres frem mot fristen for å levere et tilbud. Den leverandøren som vinner en kontrakt, skal så gjennom en toårsperiode forberede den nye kontraktperioden. Når perioden starter, vil det første året gå med til å iverksette kontrakten og tilpasse driften til nye krav. I praksis betyr dette at i minimum fire år av en kontrakt for seks år (med opsjon på ytterligere fire-fem år) dreies mye av organisasjonens oppmerksomhet mot tilbudet og kontraktimplementeringen. Denne dreiningen går på bekostning av andre områder. Blant annet innebærer dette at arbeidet med sikkerhet og tjenesteutvikling skjer mer trinnvis: Det skjer nye løft for hvert tilbud, men stopper opp i de mest «konkurranseintensive» periodene.

I andre typer anskaffelser der det kan være mange tilbydere, som i enkelte vektertjenester, kan bytter mellom leverandører gjøre at man «mister» organisasjoner og personell med erfaringsbasert kompetanse. Vektertjenester kommer i mange fasonger – fra de største kontraktene på f.eks. flere flyplasser som går over flere år og med forskjellig type innhold, til enkeltoppdrag for vakt hold på et dagsarran-

gement. Oppdragsgiverne er like ulike og fra både offentlig og privat virksomhet. Noen vakter er også ansatt direkte i sin etat. De tjenestene som vår studie går grundigst inn i, er vektertjenester i offentlig byrom og på offentlige bygg. I slike vektertjenester er det nødvendig at vekterne og ledelsen av vaktelskapet har kunnskap om objektet og området man skal trygge, om klientellet og omgivelsene, om vanlige utfordringer og løsninger, om hvordan man løser en konflikt uten å eskalere den, og om hvem man kan støtte seg på. Slik kunnskap er i stor grad erfaringsbasert, opparbeides over tid og er ikke lett å beskrive og vurdere i en anskaffelse. Lang fartstid og kompetanse gir også høyere lønnskostnader, som gir et dyrere tilbud. Mye erfaringsbasert kompetanse kan derfor gå tapt ved bytte av leverandør.

Et annet moment er at konkurranseordningen kan skape usikkerhet innad i organisasjonene, med effekter både på kort og lang sikt. For de medarbeiderne som berøres, påvirker usikkerheten i perioder arbeidshverdagen. Over lengre tid skapes det også usikkerhet for organisasjonen, både med tanke på å beholde arbeidskraft og kompetanse og å videreutvikle tjenesteområdet man jobber innenfor. I de siste årene har media hatt mange saker med slike eksempler, både fra luftambulans- og flyplassvektertjenester.

En side ved dette er at organisasjoner som evner å tilpasse seg til utlysningene, favoriseres. Selv om leverandører gjerne har anledning til å komme med innspill i tidlige faser av konkurranseprosessene, er kvaliteten på tjenesten prisgitt det som legges til grunn i kravspesifikasjonene. Leverandører som har utviklet egne gode løsninger for sikkerhet og kvalitet, får ikke nødvendigvis uttelling for det. En uheldig ringvirkning av dette kan være at organisasjonenes motivasjon for å drive sikkerhetsarbeid utover det som spesifiseres i konkurransegrunnlaget, svekkes.

Spesielt ser vi at de mindre innkjøperne, eksempelvis små kommuner, er redd for å trå feil i innkjøpsprosessen. I frykt for å pådra seg søksmål og krevende prosesser i etterkant, i verste fall med stopp i tjenestene, lener man seg gjerne på mest mulig objektive kriterier i utlysningene av slike konkurranser. Det åpenbare kriteriet her er pris, men det kan også dreie seg om krav til formell kompetanse og tilgjengelig personell. Da er det viktig å være presis i formuleringene, for sjansen er stor for at man får det man spør etter, men ikke noe mer.

Det kan også være risikabelt å bygge tette relasjoner til leverandørene, enten i forkant av en konkurranse eller underveis i kontraktperioden, siden slike relasjoner kan så tvil om objektiviteten til innkjøperen. Det kan oppstå et behov for armlengdes avstand fra innkjøperens side, som gjør det vanskeligere å kommunisere med mulige leverandører i alle fasene av prosessen. Leverandørene, på sin

side, kan bli tilbakeholdne med informasjon om nye ideer for å utvikle tjenesten i frykt for at de skal havne i konkurransegrunnlaget i neste runde.

Bestillerkompetanse innen sikkerhet og kvalitet

Når det offentlige anskaffer tjenester på et privat marked istedenfor å utøve slik virksomhet selv, er det jo fordi man mener at konkurranse kan gi like bra eller bedre tjenester – for færre skatte kroner. Da er det viktig å kjøpe inn en tjeneste med den kvaliteten som ønskes. De som skal bestille en tjeneste, må ha riktig kunnskap og bestillerkompetanse, slik det også pekes på i Meld. St. 22 (2018–2019). De må også ha inngående kjennskap til hvordan anskaffelsesregimet kan påvirke tjenesten, slik vi har beskrevet over, og hva som gir god daglig drift.

For å forstå hvordan man får kvalitet i den daglige driften, må man ha kunnskap om den aktuelle tjenesten og bransjen, faget og praksis. I tillegg bør man også støtte seg på organisasjonsteori. Mange tiårs forskning om hva som gir gode organisasjoner, har vist at man må tilrettelegge for f.eks. kompetanseutvikling, reell medarbeidermedvirkning, samarbeid og godt utstyr. Selv om det kan virke dyrt, lønner det seg på sikt, spesielt i tjenester der bortfall eller kvalitetssvikt har konsekvenser på samfunnsnivå. I tillegg har våre studier av organisasjonene som har vunnet kontrakter om samfunnskritiske tjenester, pekt på noen særskilte forhold som skaper kvalitet, og som må gis rom til i anskaffelsen. En fallgruve i dagens anskaffelsesprosesser er at man får det man spør om, og ikke noen vurderinger av om dette er en god eller tilstrekkelig løsning. Hvis man ikke har krevd – og betalt for – den beste kompetansen eller redundans i bemanning, blir ikke dette lagt inn i tilbudet. For eksempel har vi i vektertjenesten beskrivelser om at hvis anskaffelsen ikke har kriterier om fagbrev, blir vekterne med

fagbrev satt inn i andre oppdrag i stedet. Og hvis utlysningen ikke krever faglag og flere vektere som kan støtte seg til hverandre, blir det bare én vekter på jobb. Når økonomi er det mest tungtveiende kriteriet i anskaffelsen, blir det få ressurser til kurs og møter med faglige diskusjoner. Og hvis oppdragsgiveren praktiserer anskaffelsesreguleringen strengt, blir det også få muligheter til samarbeid med oppdragsgiveren underveis i kontrakten og å utvikle egne ferdigheter og tjenesten underveis, tenke nytt om løsninger og oppdraget.

Med god kompetanse om både lovverket og tjenesten hos både bestilleren og tilbyderer finnes det imidlertid rom til å utvikle tjenesten og samarbeidet på en lovlig måte og uten at det må bli dyrt. For eksempel kan man innenfor noen grenser ha faglige og sosiale arenaer. Bestilleren og leverandøren kan holde hverandre oppdatert underveis, komme med forslag til løsninger, forandre på løsninger,

En fallgruve i dagens anskaffelsesprosesser er at man får det man spør om, og ikke noen vurderinger av om dette er en god eller tilstrekkelig løsning.

lære av erfaringer, og utvikle tjenesten sammen.

God bestillerkompetanse innebærer altså kunnskap om juss, organisasjonsteori og praksis, men også om forskjellige anskaffelsesmetoder. Ved å kjenne alternative samarbeidsformer og kriterier for offentlige anskaffelser kan bestilleren også forstå hvordan man utformer et konkurransegrunnlag slik at man får de beste forslagene fra leverandørene, istedenfor bare minimumsløsninger på akkurat de gitte kriteriene. Innenfor de forskjellige bransjene kan det finnes muligheter for å være kreativ i utformingen av konkurransegrunnlaget for å skape best mulig sikkerhetskritiske tjenester.

Helhetlig styring og samvirke

Et resultat av konkurranseutsetting innen samfunnskritiske funksjoner er at de splittes opp i flere organisasjoner, hvor den samlede tjenesteleveransen, som strøm til hjemmene våre eller helsehjelp til kroppene våre, blir ytelse vi får fra offentlig-private nettverk av organisasjoner. Til tross for betydningen av slike nettverk i samfunnet vårt er det fremdeles relativt lite forskning på hva organiseringen av disse nettverkene betyr for sikkerhet og pålitelig tjenesteleveranse.⁸

Det studiene våre viser om dette, er at i et samfunnsikkerhetsperspektiv må offentlige anskaffelser og kontraktstyring sees i sammenheng med og fungere sammen med relasjonell styring⁹. Teorier om relasjonell styring ble utviklet fordi man så at ved komplekse bytteforhold vil kontrakter, selv ved detaljert spesifisering av roller, ansvarsfordeling, ytelse og sanksjonering, ofte være mangelfulle. En hovedgrunn til dette er at det ikke er mulig å forutse alle eventualiteter og fremtidige hendelser, noe som er et viktig moment i et sikkerhets-, beredskaps- og krisehåndteringsperspektiv. I tillegg kan kontraktstyring føre til uenighet rundt hvordan kontrakten skal tolkes, og vri fokuset over på detaljer.

Relasjonell styring kan kompensere for disse manglene ved å vektlegge en gi-og-ta-tilnærming der begge parter setter det overordnede kontraktsforholdet og formålet med kontrakten foran detaljene i den. Dette kan være en verdifull tilnærming, særlig ved tjenesteanskaffelser som forutsetter løpende samarbeid mellom oppdragsgiveren og leverandøren, som er tilfellet både ved transport av kritisk syke og vekttertjenester. For anskaffelsen av kritiske tjenester, der samfunnet ikke kan akseptere et leveranseavbrudd som følge av uoverensstemmelser mellom partene, vil vi hevde at tilnærmingen er essensiell. Et poeng her er at alternativer til kontraktstyring ikke må ses på som substitutter for, men derimot tillegg til, kontraktstyringen.

Vi ser at anskaffelsesreguleringens forbud mot å gjøre «vesentlige endringer» underveis i en kontraktsperiode er en utfordring for innkjøpere når det kommer til å få til en mer relasjonsbasert styring. Forbudet mot vesentlige endringer kommer man ikke rundt, men noen mulige grep for å beholde fleksibilitet er å planlegge godt for mulige endrede behov, innta endringsklausuler og opsjoner i avtalene og (til ulempe for små og mellomstore bedrifter) ha større kontrakter hvor endringers relative størrelse reduseres. I tillegg er det mulig å bruke andre kontraktsmodeller, som integrert prosjektleveranse, hvor blant annet gevinsten ved kostnadsbesparelser fordeles mellom alle partene, noe som gir insentiver til å samarbeide for optimalisering.

I de tilfellene hvor det er et sammensatt risiko- og sårbarhetsbilde, stiller faktorene vi har identifisert, særskilte krav til involvering av operativt ansatte, leverandører og samarbeidspartnere i utvikling av konkurransegrunnlaget, underveis i konkurransen og etterpå som del av leveransen. Offentlige anskaffere må også ta høyde for den usikkerheten det vil være knyttet til sikkerhet som resultatmål, og sørge for at dette prises inn som del av konkurransegrunnlaget, samtidig som en setter av egne ressurser for relasjonell styring av samarbeidet.

Dette arbeidet er en del av forskningsprosjektet ProCritS – Public Procurement of Critical Services, finansiert av Norges forskningsråd, program for samfunnsikkerhet og risiko (SAMRISK II).

Forfatterens tilhørighet:

Kenneth Pettersen Gould, Universitetet i Stavanger, Petter Almklov, NTNU, Asle Gauteplass, NTNU Samfunnsforskning, Trygve Losnedahl, Universitetet i Oslo, Tone Slotsvik, Universitetet i Stavanger og Kristine Størkersen, SINTEF

Noter

1. Slotsvik, T N.; Gould, K. A. P.; Stene, L. K. (2021) Public procurement of critical services: Effects of service transfer on organizational reliability. I: *Proceedings of the 31st European Safety and Reliability Conference*. Research Publishing Services ISBN 978-981-18-2016-8. DOI: https://doi.org/10.3850/978-981-18-2016-8_617-cd.
2. <https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/samfunnets-kritiske-funksjoner/>.
3. Trygve Harlem Losnedahl: «Den første anskaffelsesinstruksen av 1822 og dens formål», under utarbeidelse. Losnedahl, 2021.
4. <https://anskaffelser.no/innovasjon/hvordan-gjennomfore-innovative-anskaffelser/innovative-anskaffelser-hovedside>).
5. <https://anskaffelser.no/samfunnsansvar/klimatekonomi-og-miljo>.
6. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-om-ivaretagelse-av-sikkerhet-i-offentlige-anskaffelser/id2678434/>.
7. <https://anskaffelser.no/sporsmal/anskaffelser-i-krise>.
8. Berthod, O., Grothe-Hammer, M., Müller-Seitz, G., Raab, J., & Sydow, J. (2017). From high-reliability organizations to high-reliability networks: the dynamics of network governance in the face of emergency. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(2), 352–371.
9. Slotsvik, T N.; Gould, K. A. P.; Stene, L. K. (2022) *Reliability contributions of relational governance*. Artikkel sendt til WOS2022 konferansen, 26.-28. september, Olhão, Portugal.