



STORTINGET

Representantforslag 100 S

(2017–2018)

fra stortingsrepresentantene Per Espen Stoknes, Espen Barth Eide,
Rigmor Aasrud og Else-May Botten

Dokument 8:100 S (2017–2018)

**Representantforslag fra stortingsrepresentantene
Per Espen Stoknes, Espen Barth Eide, Rigmor
Aasrud og Else-May Botten om fjerning av gjenvæ-
rende barrierer mot grønnere offentlige innkjøp**

Til Stortinget

Bakgrunn

Selv med godt regelverk og kompetente leverandører gjennomfører det offentlige fortsatt i stor grad passive innkjøpsprosesser med vekt på lavest mulig pris, basert på kjente produkter, etablerte løsninger og velprøvde teknologier.

Ny anskaffelseslov § 5 (Lovvedtak 97, 2015–2016) medfører at offentlige oppdragsgivere

«skal innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant.»

Plikten gjelder statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer. I de nye EU-direktivene, som nå er innlemmet i det nye norske regelverket, er offentlige anskaffelser et aktivt virkemiddel for å nå fastsatte mål for miljø og klima, såkalt Green Public Procurement (GPP).

Offentlig sektor kjøper inn for 481 mrd. kroner årlig, hvilket tilsvarer 15 pst. av samlet BNP. Det gjør at det offentlige er en betydelig, og i noen tilfeller dominerende, innkjøpsaktør i de fleste markeder. Det vil derfor ha stor betydning for markedene hvordan det offentlige opptrer som innkjøper gjennom de forhold som vektlegges i innkjøpene. Samtidig har det offentlige et særlig ansvar

for å ivareta samfunnshensyn, og det har stor innkjøpsmakt som kan brukes strategisk til å utvide markedet for grønne produkter og tjenester. Grønnere offentlige innkjøp vil påvirke også private innkjøpere.

Hovedbarrierer

Forskning har tidligere identifisert fire store hovedbarrierer mot grønne og innovasjonsdrivende offentlige innkjøp¹:

1. Utydelig regelverk
2. Leverandørenes modenhet
3. Innkjøpernes kompetanse
4. Offentlige aktørers ledelsesfokus på temaet

Av disse fire gjenstår det nå å fjerne de to siste.

Ad punkt 1: Vi har fått et godt regelverk som gir støtte til grønne innkjøp. Anskaffelsesloven § 5 presiserer at oppdragsgiveren skal ta hensyn til livssyklus kostnader der dette er relevant. Kravet om minimering av miljøbelastning er tydeliggjort i anskaffelsesforskriften § 7-9:

«Oppdragsgiveren skal legge vekt på å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger ved sine anskaffelser og kan stille miljøkrav og kriterier i alle trinn av anskaffelsesprosessen der det er relevant og knyttet til leveransen. Der miljø brukes som tildelingskriterium, bør det som hovedregel vektas minimum 30 prosent.»

1. Preuss, Lutz og Helen Walker. 2011. Psychological Barriers in the Road to Sustainable Development: Evidence from the Public Sector. Oxford: Public Administration, Vol. 89, No.2, 2011. Preuss, Lutz. 2009. Addressing Sustainable Development through Public Procurement: The Case of Local Government. Supply Chain Management: An international Journal 14/3, 2009: s 213–223. Emerald Group Publishing Limited.

Gjennom dette har man fjernet tidligere barrierer i regelverket mot å prioritere grønne innkjøp fremfor laveste anskaffelsespris.

Ad punkt 2: Nyere studier viser at i de fleste markeder finnes det leverandører med god kompetanse om nye, bedre produkter som har mindre miljøbelastning og fremmer klimavennlige løsninger. Samtidig eksisterer det flere virkemidler for risikoavlastning for leverandører. Tilbakemeldingen fra leverandører er at de imøteser strengere miljø- og klimakrav, så lenge det er innenfor likeverdige konkurransevilkår. Leverandørenes evne til å levere på grønne offentlige innkjøp er derfor ikke lenger en barriere.

Ad punkt 3 og 4: Det er imidlertid fortsatt utfordrende for leverandører å foreslå grønnere løsninger når det ikke er stilt krav om det, og når innkjøpere i det offentlige fortsatt primært vektlegger anskaffelsespris, også uten livssyklusanalyse. Mange innkjøpere rapporterer om frykt for å ta risiko eller å gjøre feil, noe som medfører at de fortsetter praksisen med passive innkjøp (billigste pris). Flere nye studier viser at det ikke er leverandørens risiko, men derimot «den offentlige innkjøperens opplevde risiko som er til størst hinder for innovasjon gjennom anskaffelser» i dag.¹

Mangel på tilstrekkelig kompetanse medfører i mange tilfeller at man verken evner å fastsette relevante kriterier for hva som vil være det mest fordelaktige tilbudet, eller senere avgjøre hvilket tilbud som er best. Dette ender ofte med lik kvalitativ vurdering, noe som medfører at pris i praksis blir avgjørende. Da ender man ofte med det kvalitativt sett dårligste tilbudet. Manglende evne til å vurdere kvalitet og livssykluskostnad medfører at enkelte av de antatt beste leverandørene velger å holde seg unna offentlige innkjøpsprosesser, hvilket både reduserer konkurransen og kvaliteten på det som leveres.²

Totalt sett bidrar dermed innkjøpsprosessene i for liten grad til innovasjon og adopsjon av nye teknologier og løsninger. Sammenlignet med andre områder har klima- og lavutslippsteknologi en betydelig lavere andel av etterspørselsdrevet innovasjon. Her kan det offentlige derfor spille en ekstra viktig rolle.²

Innkjøpernes kompetanse

For å realisere intensjonen og potensialet som det nye regelverket legger til rette for, må anskaffelsene brukes som et mye mer aktivt virkemiddel – med stimulering av innovasjon, bruk av miljørelaterte tildelingskriterier og vektning av kostnader i et livssyklusperspektiv. I

proposisjonsteksten til den nye anskaffelsesloven står det blant annet at

«Etterlevelse av bestemmelsen forutsetter kompetanse, noe som krever økt grad av profesjonalisering hos oppdragsgiver.»

Utvalget for grønn konkurransekraft har anbefalt at

«Det bør opprettes et nasjonalt senter for innkjøpskompetanse. Senteret skal sikre at statlige organer, fylker og kommuner og andre som har innkjøpsoppgaver basert på offentlige reguleringer får opplæring i og har tilgang til relevant kompetanse på anskaffelse av lavutslippsløsninger. Kompetansesenteret skal ha kapasitet til å gi råd og veiledning.»

Uten et styrket utdannings- og veiledningstilbud er det stor risiko for at lite vil skje for å integrere klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser, ettersom dette er en kompetanse de færreste offentlige innkjøperne ennå har. I Norge er ansvaret for offentlige innkjøp svært desentralisert, og det er ikke rimelig å forvente at alle innkjøpere lokalt besitter den nødvendige kunnskap og erfaring. Det mest effektive vil være å ha et sentralisert kompetansesenter som betjener lokale innkjøpsansvarlige. Uten dette risikerer man også en lite enhetlig praksis fra offentlige oppdragsgivere, dersom noen innkjøpere velger å stille miljøkrav mens andre ikke gjør det. Dette kan skape en uheldig, manglende forutsigbarhet for leverandørene.

Inntil høsten 2013 hadde Difi en avdeling finansiert av Miljøverndepartementet, som arbeidet med å styrke miljøkompetansen i offentlige innkjøp. Da ble de 10 mill. øremerkede kronene til Difis miljøarbeid fjernet. I 2017 fikk Difi en økning på 15 mill. kroner til å «fremme klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser». I henhold til tildelingsbrevet for 2017 er en av Difis hovedprioriteringer at de skal

«styrke sin kompetanse på klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser for å bidra til at oppdragsgivere kan redusere miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger i sine anskaffelser. Difi skal bidra til å bygge oppdragsgivernes kompetanse gjennom blant annet veiledning, verktøy, kriteriesett og maler. Difi skal i dette arbeidet se hen til anbefalingene fra regjeringens ekspertutvalg for grønn konkurransekraft.»

I november 2017 etablerte Difi Anskaffelsesakademiet i samarbeid med NHO, LO, Virke, KS og med høgskole- og universitetssektoren. Anskaffelsesakademiet er et forsknings- og utdanningssamarbeid med formål om å opprette en nasjonal rammemaster i offentlige anskaffelser, samt styrke etterutdanning og forskningsinnsats på fagområdet.

Til sammen gir dette et godt utgangspunkt for at Difi kan utvikle seg til det kompetansesenteret som utvalget for grønn konkurransekraft anbefaler. Anskaffelsesakademiet vil kunne bli en velfungerende arena for å

1. <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2016-12-Insentiver-og-ordninger-for-risikoavlastning-for-innovative-offentlige-anskaffelser.pdf>

2. <https://www.menon.no/wp-content/uploads/23verdien-av-styrket-kompetanse-i-offentlige-innkjop-2.pdf>

styrke offentlige innkjøperes kompetanse i Green Public Procurement og grønn vekst. Difi må i enda større grad være aktiv mot kommuner, fylker og statlige organer for å nå målene Norge har forpliktet seg til gjennom Parisavtalen. Difi må kunne bidra til å utvikle en dynamisk organisasjonskultur blant innkjøperne og interne bestillere, der det sikres at læringspunkter defineres og deles slik at kompetansen hele tiden øker. Kompetansebygging for innkjøpsprosessene vil også bidra til en generell økt profesjonalisering som vil gi økonomiske gevinster i form av økt innovasjon, bedre kvalitet og reduserte kostnader til administrasjon.³ I tillegg vil økt vektning av kostnader i et livssyklusperspektiv også være mer samfunnsøkonomisk lønnsomt enn ensidig vekt på anskaffelseskostnadene.

Ledelsesfokus

Kompetansebygging på grønne anskaffelser hos de offentlige innkjøperne er i seg selv ingen garanti for at dette vil bli gjennomført i praksis. Uten samtidig å ha en solid ledelsesforankring vil det være en stor risiko for at innkjøpsprosessene fortsetter som før. Det er ikke uvanlig at ledelsen i en virksomhet kun har en negativ orientert involvering i anskaffelsesprosessene når det eventuelt skjer regelbrudd, fremfor å være positivt involvert for å bruke dem som et aktivt verktøy for samfunnsutvikling, grønn vekst og innovasjon. Ledelsens holdninger og fokus på anskaffelsesprosessen påvirker kvaliteten og innholdet i den. Et sterkt ledelsesfokus bidrar til bedre prosesser, forståelse og engasjement i hele organisasjonen. En undersøkelse fra Nasjonalt program for leverandørutvikling¹ viste at ledelsesforankring var det viktigste tiltaket for å styrke innovative innkjøpsprosesser.

1. Agenda Kaupang (2013) med 273 respondenter, hvorav 167 kommuner, 7 fylkeskommuner, 10 departementer og 32 direktorater. Resten er øvrig statlig virksomhet, offentlige stiftelser, mv

I tillegg til etableringen av et nasjonalt senter for innkjøpskompetanse anbefaler utvalget for grønn konkurransekraft at:

«Kompetansesentret bør, i samarbeid med relevante etater, sørge for et rapporterings- og målingssystem for grønne, offentlige anskaffelser.»

Generelt innebærer det å innføre måling at man vil oppleve en økning i både aktivitet og kvalitet. Opprettelse av gode målings- og rapporteringssystemer for grønne anskaffelser vil bidra til en økning i bruken av miljøkrav og miljøledelse i henhold til intensjonen i den nye loven. I tillegg vil det gi en ekstra stolthet for dem som leder an i utviklingen, og en stimulans til leverandører av grønne produkter og løsninger. Og ikke minst vil det gi et mer solid faktagrunnlag for grønne anskaffelser, med bedre analysegrunnlag for evaluering av tilstanden, prioritering av forbedringstiltak, sammenligning med andre og måling av utviklingen.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

1. Stortinget ber regjeringen igangsette et arbeid for å styrke offentlige innkjøperes kompetanse for å sikre reell innovasjon, klima og miljøvektlegging gjennom offentlige anskaffelser.
2. Stortinget ber regjeringen årlig rapportere om andelen grønne offentlige anskaffelser.
3. Stortinget ber regjeringen starte et arbeid med sikte på å opprette et nasjonalt senter for innkjøpskompetanse.
4. Stortinget ber regjeringen i forbindelse med statsbudsjettet for 2019 innføre en ny ordning med risikoavlastning for å styrke offentlige innkjøp med fokus på innovasjon og klima- og miljøvennlige anskaffelser.

20. desember 2017

Per Espen Stoknes

Espen Barth Eide

Rigmor Aasrud

Else-May Botten

