
Offentlige anskaffelser og Samfunnssikkerhet

Samfunnssikkerhetskonferansen 2023

Kenneth Pettersen Gould, Universitetet i Stavanger

e-post: Kenneth.a.pettersen@uis.no

AGENDA

- **Kort om ProCritS prosjektet og bakgrunn**
- **Noen foreløpige resultater fra prosjektet:**
 - 1. Offentlige anskaffelser og samfunnssikkerhet (og statssikkerhet) – sammenfallende eller ulike mål, prinsipper og virkemiddel?**
 - 2. Faktorer av betydning for sikkerhetskritiske anskaffelser**

Public Procurement of Critical Services for Societal Safety and Security – Analysis of Effects and Legal implications (ProCritS)

- **ProCritS prosjektet er et samarbeid Universitetet i Stavanger, Universitetet i Oslo og NTNU samfunnsforskning,**
- **Finansiert av Forskningsrådet sitt SAMRISK II program. Prosjektperiode 1.7.2019-31.7.2023**
- **Hovedmålet er å undersøke effekten offentlige anskaffelsesprosesser har på organisasjoner som utfører kritiske tjenester innen samfunnssikkerhet og beredskap.**
 - **Bidra til å gjøre offentlige og private aktører innen samfunnssikkerhet og beredskap bedre i stand til å tilrettelegge anbud og gjennomføre anskaffelsesprosesser.**

ProCriS forskningen fokus på: Offentlige anskaffelser innen luftambulansetjenester og vektertjenester



[Dette bildet](#) av Ukjent forfatter er lisensiert under [CC BY-SA-NC](#)



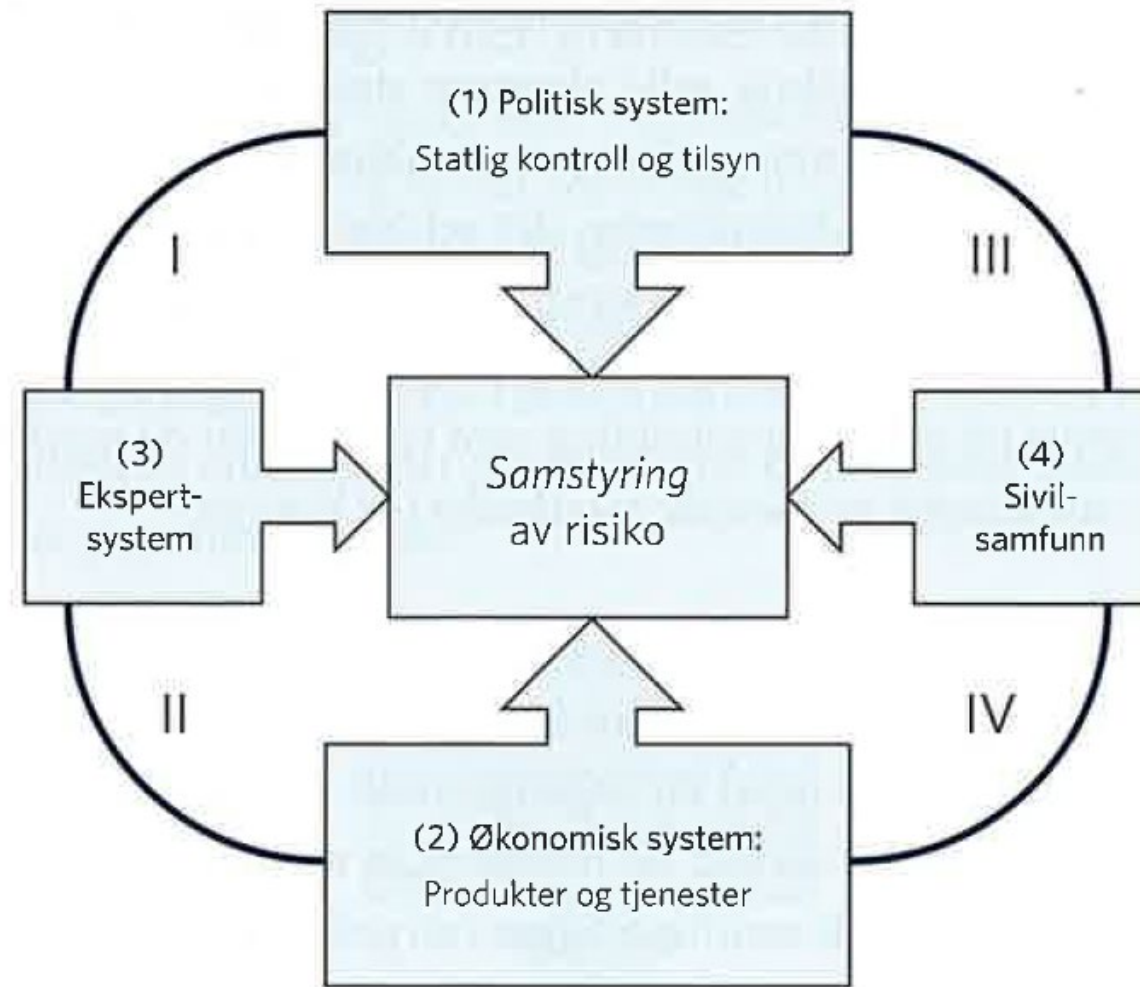
[Dette bildet](#) av Ukjent forfatter er lisensiert under [CC BY-NC-ND](#)

Studier av effektene offentlige
anskaffelser har

Juridiske
analyser

2 PhD
prosjekter

Samstyning – et systemperspektiv



Figur hentet fra: Engen et al. (2021). *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. s.217 . Cappelen Dam Akademiske.

Relevansen til ProCritS prosjektet her...

To
prinsipper:

- I utvikling av felles risikoforståelse og samordning av innsats på tvers av aktører er det **nære sammenhenger mellom politikk, regulering og forvaltning**, og..
 - arbeidet med å håndtere nye (og gamle) trusler innebærer **utfordringer og dilemma på tvers av sikkerhet og andre verdier**
-

ProCritS
eksempel
på:

- **Lov om offentlige anskaffelser skal bidra til økonomi/effektiv ressursbruk og innovasjon i samfunnet.**
 - **Ivareta hensyn til internasjonal handel (EØS og WTO)**
- På samme tid skal **mange av tjenestene som kjøpes inn bidra til samfunnets sikkerhet og beredskap og innkjøper må ta høyde for usikkerhet og et risikobilde som kan endre seg raskt.**
- **Hvor store er motsetningene mellom offentlige anskaffelser og samfunnssikkerhet?**



Bergens Tidene, 25.3.2021

Kaster millioner - kjøper nye

Norge kaster nesten to millioner ubrukte coronavaksiner i søpla. Likevel kjøpes det inn nye doser hver uke for å sikre et «kriselager», noe som vil føre til at destruksjon av ubrukte vaksiner vil fortsette.



Dagbladet 4.11.2022

1. Samfunnssikkerhet og beredskap i det globale «risikosamfunnet»

- Robustheten (og sårbarheten) til kritiske infrastrukturer og tjenester vi i dag tar for gitt, som innen IKT, transport, kraftforsyning og helse er knyttet til systemer som krysser selskaps-, offentlige/private- og landegrenser.
- Skal staten ha tilgang til og utøve en form for kontroll over disse systemene og tjenestene er anskaffelser en nødvendig mekanisme
- Vår samfunnssikkerhet og beredskap avhenger av kvaliteten ved offentlige anskaffelser
- krav til konkurranser og kontroll over kontrakter blir avgjørende som styringsform for mange kritiske tjenester av betydning for kritiske samfunnsfunksjoner, samfunnssikkerhet og beredskap



[Dette bildet](#) av Ukjent forfatter er lisensiert under [CC BY-SA-NC](#)



[Dette bildet](#) av Ukjent forfatter er lisensiert under [CC BY-SA](#)



[Dette bildet](#) av Ukjent forfatter er lisensiert under [CC BY-SA-NC](#)

2. Motsetninger...

- mellom anskaffelsesregelverkets prinsipp om likebehandling og sikkerhetsbehov for å diskriminere basert på samfunns-/statshensyn
 - Sikkerhetsklarering
 - Lokalisering, for eksempel ved ønske om beredskapsressurser eller lagring av informasjon landegrensene
- mellom regelverkets prinsipp om transparens og sikkerhetsbehov for å skjerme tilgang til informasjon og/eller objekter
- Mellom regelverkets prinsipp om forbud mot vesentlige endringer i kontrakter og sikkerhetsbehov for å gjøre tilpasninger og endringer

Utfordringer

- Anskaffelsesregelverket bygger på etterprøvbarhet, kontroll og reaksjon. **Dette beskytter markedsprinsippene og påvirker forvaltningspraksis**
- **Anbudsprosesser er ressurskrevende**
 - Ressursbruken er forgjeves for alle utenom vinneren og kan «stjele» ressurser fra andre behov i organisasjonen (herunder sikkerhet)
- **Anskaffelsesprosesser kan bety avkall på/endre styringsmuligheter**
 - med hensyn til å sikre politiske hensyn og (nasjonal eller lokal) sysselsetting
 - med hensyn til lønns- og arbeidsvilkår
 - med hensyn til trekk ved den tjenesten som tilbys
 - Med hensyn til ivaretagelse av andre «myke» hensyn



Offentlige anskaffelser, samfunnssikkerhet og statssikkerhet

	Samfunnssikkerhet	Statssikkerhet
<i>Funksjonsobjekter</i>	Samfunnskritiske funksjoner	Grunnleggende nasjonale funksjoner
<i>Lovgrunnlag ved bruk av leverandører</i>	Lov om offentlige anskaffelser, sivilbeskyttelsesloven, Samfunnssikkerhetsinstruksen,	Sikkerhetsloven, Unntas fra Lov om offentlige anskaffelser (EØS-avtalen artikkel 123).
<i>Lovhjemmel</i>	? §5 Miljø, menneskerett. og andre samfunnshensyn, §7a v helse- og sosialtjenester § 13 Kontr. av vesentlig hensyn til allmennhetens interesser	§9 Sikkerhetsgraderte anskaffelser
<i>Lovens hovedformål</i>	<i>Effektiv bruk av samfunnets ressurser + ivareta hensyn knyttet til internasjonal handel</i>	<i>Myndighetsgodkjenning av leverandør og krav om sikkerhetsavtale</i>

3 faktorer for styrker samordning og risikoforståelse knyttet til offentlige anskaffelser og samfunnssikkerhet

- Flerfaglig bestillerkompetanse innen samfunnssikkerhet og kvalitet
- Offentlige anskaffelser og kontraktstyring sees i sammenheng med og fungere sammen med relasjonell styring.
- Håndtere transaksjonskonsekvenser for tjenesteytelse og sårbarhet

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.

Takk for oppmerksomheten og ta
kontakt!

Epost: Kenneth.a.pettersen@uis.no
tlf: 51831658

Tidligere forskning

- Lite tidligere forskning på temaet
- Fragmentering av organisasjoner har potensielle konsekvenser for sikkerhet/pålitelighet
 - Koordinering av oppgaver
 - Kommunikasjon
 - Informasjonsstrømmer
 - Kultur
- Økonomisk press kan ha negative effekt på sikkerhet, også konsekvenser der det presses på pris i kommersielle anbudsprosesser
- Forskning fra transportsektoren og helse viser konsekvensene av mangler i bestillerkompetanse knyttet til hvordan sikkerhet kan skrives inn i anbud

How Tendering Affects the Resilience of Critical Societal Functions – a Literature Review

Tone N. Slotsvik

Dep. of Safety, Economics and Planning, UIS, Norway. E-mail: tone.n.slotsvik@uis.no

Asle Gauteplass

NTNU Social Research, Trondheim, Norway. Email: asle.gauteplass@samforsk.no

Torgeir Kolstø Haavik

NTNU Social Research, Trondheim, Norway. Email: torgeir.haavik@samforsk.no

Kristine Vedal Størkersen

NTNU Social Research, Trondheim, Norway. Email: kristine.storkersen@samforsk.no

Berit Therese Nilsen

NTNU Social Research, Trondheim, Norway. Email: berit.nilsen@samforsk.no

Petter G. Almklov

Dep. of Sociology and Political Science, NTNU, Norway. Email: petter.almklov@ntnu.no

Functions and services that are particularly important for societal safety, such as transport of critical ill or other lifesaving infrastructures, are *critical societal functions*. Although many of these services are governmental, it is also common that governments purchase the services through tendering. For such critical societal functions, there is a low social acceptance for errors that may lead to service disruptions or accidents. This means that reliable and resilient services are required. However, while theory is comprehensive with regards to how organizations can achieve resilience, less is known about the effects of tendering of critical services that require high reliability and resilience. Based on an organizational framework for critical societal functions, we present a review of relevant literature and analyze how tendering can affect the resilience of critical services. As earlier research on this topic from a risk and safety perspective is scarce, the review has a wide scope. We find that a combination of research on safety and new public management gives a basic understanding of how tendering can affect the resilience of critical societal functions. Resilience and reliability are daunting challenges for organizations, and possibly even more so when they straddle organizational boundaries.

Keywords: critical societal functions, resilience, risk management, procurement, tendering

1 Introduction

Some functions and services are particularly important for societal safety. Examples are health transport and critical infrastructures. For such critical societal functions, there is a low acceptance for errors and failures that may lead to service disruptions or major accidents. When critical services are subject to competitive tendering, however, their resilience and reliability may be affected. This is the core matter in the research project Public Procurement of Critical Services – Analysis of Effects on Societal Safety

(ProCritS), which aims to generate cross-sector knowledge through case studies of air ambulance services in Norway as well as security services procured by municipalities and private corporates.

In this review we discuss literature relevant for creating an understanding of how tendering can affect the resilience and reliability of critical services. We start by examining the concepts of critical functions/services and their reliability and resilience. We then describe how management and safety science can contribute to understanding the relationship between tendering and critical functions resilience.

Proceedings of the 30th European Safety and Reliability Conference and the 15th Probabilistic Safety Assessment and Management Conference
Edited by Piero Baraldi, Francesco Di Maio and Enrico Zio

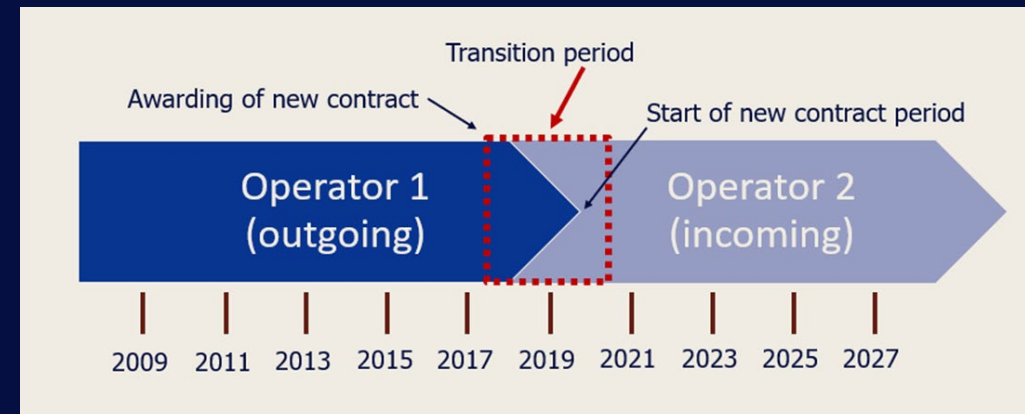
Copyright © ESREL2020-PSAM15 Organizers. Published by Research Publishing, Singapore.
ISBN: 978-981-14-8593-0; doi:10.3850/978-981-14-8593-0



Dette bildet av Ukjent forfatter er lisensiert under [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)

Håndtere transaksjonskonsekvenser for tjenesteytelse og sårbarhet I

- For store offentlige anskaffelser kan selve konkurranseprosessen påvirke tjenesteytelsen på flere måter
 - Levere tilbud svært ressurskrevende, dette kan flytte oppmerksomheten bort fra den ordinære driften
 - Et resultat av dette er at arbeidet med sikkerhet og tjenesteutvikling skjer mer trinnvis: 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.



Flerfaglig bestillerkompetanse innen sikkerhet og kvalitet I

- Målet er like bra eller bedre tjenester – for færre skattekroner.
- De som skal bestille en tjeneste, må ha riktig kunnskap og bestillerkompetanse
 - Kunnskap om den aktuelle tjenesten og bransjen, faget og praksis
 - I tillegg bør man også støtte seg på teori om samfunnssikkerhet (sårbarhet, robusthet og tillit)
 - Kompetanseutvikling, læring fra hendelser, reel medarbeidermedvirkning, samarbeid og godt utstyr
 - Også ha inngående kjennskap til hvordan anskaffelsesregimet kan påvirke tjenesten (slik beskrevet over)

Håndtere transaksjonskonsekvenser for tjenesteytelse og sårbarhet II

- Organisasjoner som evner å tilpasse seg til anbudsutlysningene favoriseres
- Kvaliteten på tjenestene prisgitt det som legges til grunn i kravspesifikasjonene
- En uheldig ringvirkning av dette kan være at organisasjonens motivasjon for å drive sikkerhetsarbeid ut over det som spesifiseres i konkurransegrunnlaget, svekkes
- Innkjøper vegrer seg for å bygge tette relasjoner til leverandører, siden slike relasjoner kan så tvil om objektiviteten til innkjøper
 - Gjør det vanskeligere å kommunisere i alle faser av prosessen
 - Leverandører 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 II

- Med god kompetanse om både lovverket og tjenesten hos både bestiller og tilbyder, så finnes det rom til å utvikle tjenesten og samarbeidet på en lovlig måte og uten at det må bli dyrt.
- God bestillerkompetanse innebærer altså kunnskap om juss, sikkerhetsteori og praksis
- 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.

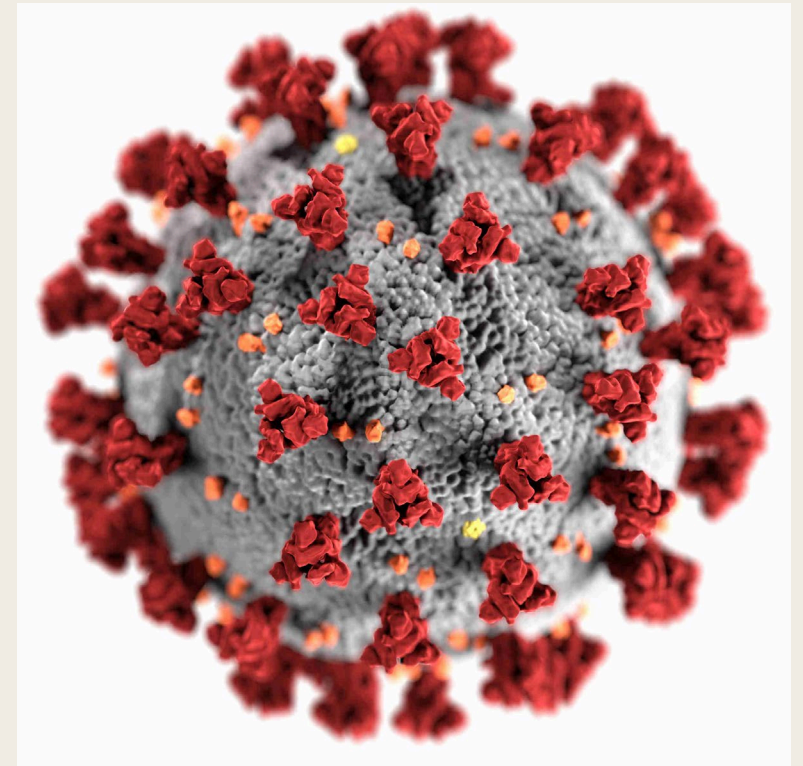
Helhetlig styring og samvirke- behov

- 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 ytelses 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



[Dette bildet](#) av Ukjent forfatter er lisensiert under [CC BY](#)

-
- Det studiene våre viser om samvirke, er at i et samfunnssikkerhetsperspektiv må offentlige anskaffelser og kontraktstyring sees i sammenheng med og fungere sammen med relasjonell styring.
 - 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 tjenesteskaffelser som forutsetter løpende samarbeid mellom oppdragsgiver og leverandør, som er tilfellet både ved transport av kritisk syke og vektertjenester.
 - Et poeng her er at alternativer til kontraktstyring ikke må ses på som substitutter for, men derimot tillegg til, kontraktstyringen.



[Dette bildet](#) av Ukjent forfatter er lisensiert under [CC BY](#)

Helhetlig styring og samvirke- utfordringer

- Vi ser at anskaffelsesreglernes forbud mot å gjøre «vesentlige endringer» underveis i en kontraktperiode er en utfordring for innkjøpere når det kommer til å få til en mer relasjonsbasert styring.
 - 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) å 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.