
Forord

Forvaltningsnettprosjektet, nå Forvaltningsnettsamarbeidet, ble etablert høsten 1996 som et tiltak i samarbeidet mellom KOMmunesektoren og STATen på IT-området (KOSTIT-samarbeidet). Forvaltningsnettprosjektet er ett av flere tiltak i KOSTIT-samarbeidet. Målet er å fremme enkel, sikker og kostnadseffektiv elektronisk informasjonsutveksling innad i offentlig sektor og utad mot andre brukere.

Forvaltningsnettprosjektet har etablert en omfattende innkjøpsordning for IT-produkter og tjenester for hele offentlig sektor. Dette har skjedd gjennom inngåelse av rammeavtaler med en rekke ulike leverandører. Forvaltningsnettprosjektets rammeavtaler er nå blitt veletablerte og omsetningen gjennom avtalene har så langt vært på flere hundre millioner kroner.

Det er nå et behov for å etablere Forvaltningsnettprosjektets innkjøpsordning som en permanent ordning. Denne rapporten omhandler mulige alternativer for en permanent videreføring av Forvaltningsnettprosjektet.

Statskonsult deltar som rådgivere i Forvaltningsnettprosjektet prosjektgruppe, og flere av bidragsyterne i denne utredningen er også deltakere i den.

Statskonsult har utarbeidet rapporten på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet. En utkast til ferdig rapport har vært tilgjengelig siden desember 1998 da konklusjonene i rapporten ble overlevert til oppdragsgiver.

Rapporten er utarbeidet av en prosjektgruppe bestående av: Endre Grøtnes (prosjektleder), Kirsti Berg, Erik Bollestad og Haagen Sund, alle fra Statskonsult. Prosjektansvarlig har vært Pål Sørgaard, Statskonsult.

Oslo april 1999

Jon Blaalid

FORORD	1
1 INNLEDNING	4
1.1 MANDAT FOR UTREDNINGEN.....	4
1.2 METODE OG TILNÆRMING.....	4
1.3 AVGRENSNINGER OG PRESISERINGER	5
2 BAKGRUNN OG MÅL FOR FORVALTNINGSNETTPROSJEKTET	6
2.1 FORVALTNINGSNETTPROSJEKTETS HISTORIE.....	6
2.2 FORVALTNINGSNETTPROSJEKTETS MÅLSETTINGER OG HENSIKTER	6
2.3 FORVALTNINGSNETTPROSJEKTETS ROLLER.....	7
2.4 ORGANISERING AV PROSJEKTET	8
2.5 FORHOLDET MELLOM STRATEGISKE OG OPERATIVE OPPGAVER.....	9
2.6 VALG AV INNKJØPSINSTRUMENT I FORVALTNINGSNETTPROSJEKTET.....	10
2.7 HVA ER FORVALTNINGSNETTPROSJEKTETS RAMMEAVTALER?	10
3 BERØRTE AKTØRER I FORBINDELSE MED EN PERMANENT VIDEREFØRING AV FORVALTNINGSNETTSAMARBEIDET	11
3.1 ARBEIDS- OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTET (AAD)	11
3.2 KOMMUNENS SENTRALFORBUND (KS).....	11
3.3 KOSTIT-RÅDET.....	12
3.4 STATENS FORVALTNINGSTJENESTE (Ft)	12
3.5 STATSKONSULT.....	13
4 MULIGE OPPGAVER VED EN VIDEREFØRING AV FORVALTNINGSNETTSAMARBEIDET?	14
4.1 POLITISKE OG FORVALTNINGSMESSIGE OPPGAVER KNYTTET TIL INNKJØP AV IT OG INFRASTRUKTURUTVIKLING I FORVALTNINGEN	14
4.2 ETABLERING OG DRIFT AV FELLESTJENESTER.....	16
4.3 UTARBEIDELSE AV SPESIFIKASJONSGRUNNLAGET	16
4.4 KOORDINERING OG SAMARBEID MELLOM UTØVERE AV STRATEGISKE OG INNKJØPSFAGLIGE OPPGAVER.....	17
4.5 OPPGAVER AV INNKJØPSFAGLIG KARAKTER.....	17
4.6 ØVRIGE OPPGAVER	20
5 TILKNYTNINGSFORMER OG ORGANISASJONSMODELLER FOR VIDEREFØRING AV FORVALTNINGSNETTSAMARBEIDET	21
5.1 GENERELLE PROBLEMSTILLINGER	21
5.2 MULIGE ORGANISASJONER SOM KAN PÅTA SEG OPPGAVEN SOM PERMANENT DRIFTSORGANISASJON	24
5.3 ULIKE TILKNYTNINGSFORMER OG ORGANISASJONSMODELLER FOR VIDEREFØRING AV FORVALTNINGSNETTSAMARBEIDET.....	25
5.4 FORMELLE MULIGHETER FOR Å GI KOMMUNESEKTOREN TILGANG TIL RAMMEAVTALER FORVALTET AV ET STATLIG ORGAN.....	27
5.5 KOMMUNAL SEKTORS INNFLYTELSE.....	27
6 TILSVARENDE INNKJØPSORDNINGER I SVERIGE OG DANMARK	29
6.1 DEN SVENSKKE INNKJØPSORDNINGEN	29
6.2 DEN DANSKE INNKJØPSORDNINGEN.....	31
6.3 HVILKE KONKLUSJONER KAN TREKKES?.....	33
7 OVERORDNEDE ØKONOMISKE OG RESSURSMESSIGE BETRAKTNINGER RUNDT EN PERMANENT VIDEREFØRING AV FORVALTNINGSNETTSAMARBEIDET	35
7.1 MULIGE FINANSIERINGSFORMER FOR EN PERMANENT DRIFTSORGANISASJON	35

7.2	ØKONOMISKE BETRAKTNINGER RUNDT ULIKE ORGANISASJONSMODELLER	35
7.3	RESSURSBEHOV FOR EN PERMANENT DRIFTSORGANISASJON.....	36
8	OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER.....	38
8.1	ORGANISERING AV DE INNKJØPSFAGLIGE OPPGAVENE.....	38
8.2	ORGANISERING AV DE STRATEGISKE OPPGAVENE.....	40
8.3	ORGANISERING AV SAMARBEIDSRELASJONER	41
8.4	VIDERE UTREDNINGER.....	42
	VEDLEGG 1 LITTERATUROVERSIKT OG HJEMMESIDER.....	43
	VEDLEGG 2 UTKAST TIL MANDAT FRA AAD	44

1 Innledning

1.1 Mandat for utredningen

I mandat for utredningen heter det:

"Utredningen skal se på:

- *Behovet for og innholdet i en felles avtaleforvaltning av rammeavtalene inngått under Forvaltningsnettprosjektet.*
- *Hvilke typer av oppgaver skal en permanent driftsorganisasjon for ivaretagelse av avtalene under forvaltningsnettprosjektet h? (Brukerstøtte, videreutvikling av avtalene, driftsoppgaver, etc.)*
- *Tilknytningsformer for den permanente driftsorganisasjonen. (Skal den legges til eksisterende statlige eller kommunale forvaltningsorgan eller være en egen juridisk enhet?)*
- *Beskrive ulike styringsmodeller for en permanent driftsorganisasjon. (Hvordan kan alle interesserte parter sikres innflytelse?)*
- *Vurdere størrelsen på en permanent driftsorganisasjon.*
- *Vurdere de økonomiske konsekvensene av de ulike styrings- og tilknytningsformene på en overordnet måte.*
- *Beskrive hvordan man har organisert tilsvarende innkjøpsordninger i Sverige og Danmark."*

1.2 Metode og tilnærming

Utredningsgruppen har sett det som viktig å skape kontinuitet i arbeidet rundt videreføringen av Forvaltningsnettsamarbeidet. Forslag og tilnærming bærer dermed preg av de tidsrammer som er lagt til grunn for gjeldende fase i Forvaltningsnettprosjektet og den korte tidsfristen for gjennomføringen av utredningen.

På grunn av tidsrammene for prosjektet er det naturlig med en utredning i flere deler hvor man i del 1 gjennomgår en del overordnede betraktninger, før man i del 2, etter at noen prinsipielle avgjørelser er på plass, vurderer nærmere muligheter og konsekvenser av de ulike forslagene.

Utredningsgruppen har tatt en bred tilnærming til hva innholdet i avtaleforvaltningen skal bestå i, og hvilke oppgaver en permanent organisasjon for videreføring av Forvaltningsnettsamarbeidet, kan ha. Mange av de beskrevne oppgavene er kun tatt med for en senere vurdering.

Utredningsgruppen har valgt å beskrive eksisterende offentlige innkjøpssamarbeid på IT-området innen Norden, som gruppen anser er relevante som eksempler på mulige måter å videreføre Forvaltningsnettsamarbeidet på.

1.3 Avgrensninger og presiseringer

Utredningsgruppen har fokusert på videreføring av Forvaltningsnettsamarbeidet. Utredningsgruppen har ikke tatt for seg generelt IT-innkjøp, noe som er vurdert av en annen arbeidsgruppe nedsatt av AAD¹.

Formålet bak en innkjøpsordning er et sentralt element som vil påvirke oppgavene til og styringen av en permanent driftsorganisasjon. Dette elementet er vektlagt i utredningen.

Utredningen har ikke detaljert vurdert de økonomiske konsekvensene ved de ulike organisatoriske løsningene for en videreføring av Forvaltningsnettsamarbeidet. Ulike mulige finansieringsformer for en permanent driftsorganisasjon er skissert, men utredningen trekker ingen konklusjoner.

Utredningen har i denne omgang ikke:

- Sett på forholdet til øvrige innkjøpsordninger på statlig og kommunal side.
- Vurdert finansieringsformer for den permanente driftsorganisasjonen.
- Foretatt utvidede kost/nytte vurderinger rundt styrings- og tilknytningsform.
- Vurdert behovet for permanent ivaretagelse av en del oppgaver utenom det rent avtalemessige under Forvaltningsnettsamarbeidet. (F eks den løpende informasjonsvirksomheten.)
- Vurdert oppfølgingen av relasjoner til leverandører, løpende oppfølging, brukerfora, etc.

1.3.1 Mål for den "nye" organiseringen av Forvaltningsnettsamarbeidet

Følgende overordnede prinsipper og mål ligger til grunn for de anbefalinger utredningen har mht en framtidig organisering av oppgavene i Forvaltningsnettsamarbeidet.

- Det må være klare styrings- og ansvarsforhold for en ny permanent driftsorganisasjon.
- Oppgavene og rollene til de ulike aktørene må være avklart.
- Kommunal sektor må sikres tilgang til rammeavtaler på IT-området.
- En permanent driftsorganisasjon må være brukerorientert og organiseres slik at den har muligheter til å benytte ulike finansieringsformer.

¹ Arbeidsgruppe for utredning av samarbeid mellom stat og kommune om rammeavtaler på IT-området og en samordning av eksisterende rammeavtaler (heretter betegnet samordningsrapporten, 2 delrapporter)

2 Bakgrunn og mål for Forvaltningsnettprosjektet

Dette kapitlet vil kort beskrive Forvaltningsnettsamarbeidet fram til i dag. Kapitlet vil også introdusere ulike roller for Forvaltningsnettprosjektet, og beskrive ulike innkjøpsformer.

2.1 Forvaltningsnettprosjektets historie

Forvaltningsnettprosjektet, nå Forvaltningsnettsamarbeidet, ble etablert høsten 1996 som et tiltak i samarbeidet mellom KOMmunesektoren og STaten på IT-området (KOSTIT-samarbeidet). Forvaltningsnettsamarbeidet² er av langsiktig karakter, og er basert på avtaler mellom Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) og Kommunenes Sentralforbund (KS).

Forvaltningsnettprosjektet er nå inne i det en kaller fase 2, som går fram til 1. juli 1999. Etter denne dato foreligger det ikke konkrete planer for Forvaltningsnettprosjektet.

I fase 1 av Forvaltningsnettprosjektet ble det inngått en rammeavtale med tre leverandører. Denne avtalen ble inngått i oktober 1997 og hadde varighet til oktober 1998. I prosjektets beskrivelse av tilbudene i fase 1 står det blant annet *"I fase 1 vil prosjektet fokusere på infrastruktur innen data- og teleområdet gjennom etablering av samtrafikkkløsninger og ved tilrettelegging av nødvendige basistjenester. I tillegg vil det bli formidlet innholdstjenester. Prosjektet vil i størst mulig grad utnytte aktuelle tilbud i markedet. Det skal ikke etableres et nytt fysisk nett for offentlig sektor."*

Rammeavtalene som er inngått i fase 2, er virksomme til mars 2000. Det betyr at avtaleforvaltningen må foregå utover den foreløpige sluttdatoen (1. juli 1999) for fase 2 av Forvaltningsnettprosjektet. I fase 2 av prosjektet er det inngått avtaler med 26 leverandører. I fase 1 var det en anbudsutlysning, mens det i fase 2 så langt har vært åtte anbudsutlysninger.

2.2 Forvaltningsnettprosjektets målsettinger og hensikter

Forvaltningsnettprosjektet har flere formål. Noen er klart formulert, mens andre er basert på deltakernes forventninger og ønsker og kommer mindre klart fram.

Det offisielle formålet med Forvaltningsnettprosjektet er *"å fremme enkel, sikker og kostnadseffektiv elektronisk informasjonsutveksling innad i offentlig forvaltning, og utad mot andre brukere"*.

² For mer informasjon om KOSTIT og Forvaltningsnettsamarbeidet, se litteraturoversikt i vedlegg 1.

For å oppnå prosjektes formål er det blitt etablert en innkjøpsordning, som gjør at offentlig forvaltning via rammeavtaler kan kjøpe et bredt spekter av tele- og data- produkter og tjenester. Innholdet i dagens rammeavtaler favner bredere enn rene kommunikasjonsprodukter og -tjenester.

KOSTIT la følgende til grunn for å etablere Forvaltningsnettprosjektet:

- *"ønsket om å koordinere statlige og kommunale anskaffelser på IT-kommunikasjonsområdet. Standardisering via gode tilbud.*
- *gi offentlig sektor et godt og interoperabelt tilbud på kommunikasjonstjenester og -produkter.*
- *den omfattende og økende rapporteringen mellom komunesektoren og statsforvaltningen. Berede grunnen for elektronisk innrapportering.*
- *den generelle utbredelsen av Internett, og ønsket om å bruke denne infrastrukturen også i offentlig forvaltning.*
- *gi grunnlag for bedre utnyttelse av felles informasjonsressurser."*

Flere av satsingsområdene i KOSTIT-samarbeidet er blitt tatt inn som delmål i Forvaltningsnettprosjektet. De satsingsområdene som man ønsker å dekke gjennom Forvaltningsnettprosjektet, er:

- Standardisering, kravspesifikasjoner og rammeavtaler.
- Enkel og enhetlig tilgang til felles informasjonsressurser.
- Elektronisk kommunikasjon m/ basistjenester.

Fra mange aktører har man sett på prosjektet som en mulighet til å få etablert rammeavtaler for innkjøp av alle typer IT-produkter og -tjenester, ikke bare de produktene og tjenestene som var relatert til kommunikasjon.

Et ønsket mål med prosjektet er at man gjennom å etablere rammeavtaler kan påvirke infrastrukturutviklingen på IT-området i offentlig sektor.

Forvaltningsnettprosjektet har også som mål å få etablert noen fellestjenester som alle som benytter infrastrukturen kan ha nytte av, f eks en felles katalogtjeneste.

2.3 Forvaltningsnettprosjektets roller

Den innledende beskrivelsen viser at Forvaltningsnettprosjektet har flere roller:

- *Innkjøpsrollen* – Denne rollen har vært mest tydelig. Rammeavtalene er i bruk og markedsføring av avtalene er en prioritert oppgave for Forvaltningsnettprosjektet.
- *Den strategiske rollen* – Forvaltningsnettprosjektet har hatt en klar strategisk rolle. Det har ligget en samordningstanke i bunn for de tjenester og produkter som har kommet med på rammeavtalen. Det er også blitt utarbeidet et forslag til arkitektur på dataområdet for offentlig sektor³.

³ Forvaltningsnett: "Anbefalinger om arkitektur på dataområdet" Rapport 3a/98, heretter kalt arkitekturrapporten.

En viktig strategisk oppgave er å iverksette arbeid på ulike områder i regi av Forvaltningsnettprosjektet.

Hovedaktiviteten har vært å få utarbeidet kravspesifikasjoner på ulike områder. Kravspesifikasjonene som utarbeides, kan både benyttes som et grunnlag for utarbeidelse av en rammeavtale og som et grunnlag for kjøp ved bruk av standardavtaler. Kravspesifikasjonene skal være den felles tekniske plattformen som skal skape interoperabilitet i forvaltningen, og som i utgangspunktet er det førende elementet i Forvaltningsnettprosjektet. Kravspesifikasjonene som er utarbeidet, skal danne utgangspunkt for innkjøp og må dermed omhandle områder hvor det finnes etablerte produkter.

En annen del av den strategiske rollen er "oppgaven som pådriveren for å få etablert fellestjenester" – Her dreier det seg om å støtte andre prosjekter og initiativ med mål å få etablert fellestjenester, som for eksempel en katalogtjeneste. En regner med at fellestjenester som alle kan benytte, vil øke nytten av de tjenester og produkter man kan kjøpe via Forvaltningsnettprosjektet. Fellestjenester vil også vil være nyttige for de som kjøper produkter og tjenester andre steder enn via rammeavtalene.

- *Driftsrollen* – Et formål for Forvaltningsnettprosjektet har vært å få etablert fellestjenester, som en Epostkatalog eller en TTP-tjeneste. Hvem som skal drifte disse fellestjenestene er ikke avklart. Markedet, prosjektet eller en offentlig etat kan gjøre det. Fordi Forvaltningsnettprosjektet ikke har etablert noen fellestjenester per i dag har vi ikke gått nærmere inn på rollen.

I den videre utredningen vil vi derfor fokusere på innkjøpsrollen og den strategiske rollen.⁴

2.4 Organisering av prosjektet

Her er en kort oversikt over organiseringen av Forvaltningsnettprosjektet. Oversikten er hentet fra Prosjektets hjemmesider, med enkelte redaksjonelle inngrep.

Prosjektets øverste ledelse er en styringsgruppe bestående av leder for seksjon for tjenesteutvikling og IT-koordinering i AAD (avdelingsdirektør Ottar Ostnes) og leder av region- og forvaltningsseksjonen i kommunalpolitisk avdeling i KS (underdirektør Svein Erik Wilthil).

Den daglige ledelsen av prosjektet ivaretas av en prosjektleder fra AAD (Svein Sefland).

⁴ Det har aldri vært et klart skille mellom de ulike rollene i Forvaltningsnettprosjektet. Inndelingen i ulike roller er gjort for å gjøre framstillingen og den videre diskusjonen enklere og mer oversiktlig.

Prosjektgruppe bestående av representanter fra AAD, KS, Statskonsult, Statens forvaltningstjeneste, Statens informasjonstjeneste, informasjonsrådgiver og advokat.

Prosjektgruppens arbeidsutvalg består av prosjektleder (AAD), en representant fra KS, en representant fra Statens forvaltningstjeneste avdeling Statskjøp og prosjektets advokat.

Prosjektlederen administrerer også kontakt med følgende grupper:

- Leverandørforumet.
- Brukerforumets interimsutvalg
- Informasjonsgruppa
- Jusgruppa (ikke operativ pt)
- Evaluator (ikke operativ pt)
- Arkitekturgruppa (ikke operativ pt)
- EDI gruppa (ikke operativ pt)
- Digital signaturgruppa (ikke operativ pt)

De tre siste gruppene er ad hoc grupper som er etablert for å gjennomføre konkrete oppgaver.

2.5 Forholdet mellom strategiske og operative oppgaver

Fokuset på inngåelse av rammeavtalene har ført til at de langsiktige, strategiske vurderingene har fått mindre plass i prosjektet til fordel for mer kortsiktige operative oppgaver.

Prosjektet har til tider hatt vansker med å få alle strategiske føringer på bordet og komme til enighet om at det er disse føringene som skal ligge til grunn for anbudsinnbydelsene. Særlig gjelder det i hvilken grad prosjektets offisielle formål skulle begrense hvilke produkter og tjenester prosjektet skulle ta med i anbudsutlysningen og om prosjektet hadde nok kapasitet til å følge opp alle avtalene som ble inngått.

Et eksempel på "utvidelse" av formålet er inngåelsen av storkundeavtalen for programvare. Dette var spesielt ønsket av kommunal sektor, men ligger etter vår oppfatning utenfor formålet til Forvaltningsnettprosjektet.

Litt spissformulert kan man hevde at strategiske betraktninger og føringer er blitt tillagt mindre vekt for å oppnå et bredt nok produktspekter på avtalene slik at avtalene får størst mulig omsetning.

2.6 Valg av innkjøpsinstrument i Forvaltningsnettprosjektet

Anskaffelsen av de varer og tjenester som er tilgjengelige via forvaltningsnettprosjektet per i dag, gjøres gjennom rammeavtaler. Denne innkjøpsmetoden er valgt fordi anskaffelse av varer og tjenester av denne kategori er krevende. Teknologien på området er komplisert og under stadig utvikling. Samtidig er regelverket knyttet til offentlige anskaffelser omfattende og derfor ressurskrevende å overholde. Prosjektet har derfor funnet det fornuftig at de offentlige innkjøpene av varer og tjenester på dette området samordnes slik de enkelte statlige og kommunale enheter slipper å gjennomføre et teknisk vanskelig grunnarbeid og deretter gå gjennom en komplisert anskaffelsesprosess hver for seg.

Rammeavtaler er særlig egnede innkjøpsinstrumenter i de tilfeller der produktene er enkle og omsetningsvolumene av disse er store. I Forvaltningsnettprosjektet er derimot produkt- og tjenestespekteret mangeartet og komplisert. I utgangspunktet vil dermed valget av rammeavtaler som innkjøpsinstrument, i denne sammenheng neppe være det mest nærliggende. Når en likevel har valgt rammeavtaler, var det for å prøve å virke standardiserende. Rammeavtalene sikrer at det etableres et relativt enhetlig marked innenfor dette kompliserte området. Offentlige virksomheter tilbys tilgang til dette markedet uten alt for store krav til verken innkjøpsmessig eller teknologisk kunnskap. Over tid kan de løsninger som ligger innenfor rammeavtalene fremstå som mer etablerte løsninger på hvordan det offentlige skal håndtere utfordringen med å ta elektronisk kommunikasjon i bruk, enn øvrige løsninger.

2.7 Hva er forvaltningsnettprosjektets rammeavtaler?

Forvaltningsnettprosjektets rammeavtaler består av en rekke rammeavtaler inngått av AAD og KS med ulike leverandører. Avtaleverket utgjør en helhet der de tekniske, juridiske og øvrige merkantile forhold er avklart på forhånd. AAD og KS er leverandørenes avtalemotpart i rammeavtalene, men det forplikter ikke departementet eller KS til å foreta noen kjøp gjennom avtalene. Statskjøp er utpekt til avtaleforvalter⁵. Brukerne av avtalene gjør såkalte avrop (kjøp) overfor de leverandørene som omfattes av avtalen, og får deretter levert de avropte varer og tjenester til de betingelser som fremgår av rammeavtalen. En kan altså si at rammeavtalen støtter brukerne både med hensyn til valg av hva de skal anskaffe og til hvilke betingelser. I tillegg unngår de problemene knyttet til en komplisert innkjøpsprosess.

⁵ I hht avtaleverket er avtaleforvalter AAD, KS og/eller en annen utpekt av AAD og KS.

3 Berørte aktører i forbindelse med en permanent videreføring av Forvaltningsnettsamarbeidet

I dette kapitlet beskrives kort de ulike hovedaktørene som i dag er representert i Forvaltningsnettprosjektet, og hvilke oppgaver disse organisasjonene ivaretar.

Informasjonen i kapitlet er primært hentet fra organisasjonenes egne hjemmesider med noen redaksjonelle inngrep.

3.1 Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD)

AADs arbeidsområder er arbeidsmarkedspolitik, moderniserings- og effektiviseringsarbeid i statlig virksomhet, overordnet ansvar for interne statlige fellestjenester, offentlig informasjon, lønns- og personalpolitikk i staten, pris- og konkurransepolitikk og inntektspolitikk.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har dermed ansvar for arbeidet med reformer i forvaltningen. Dette gjelder også utvikling av forvaltningens bruk av IT, mens Nærings- og handelsdepartementet har overtatt ansvaret for den generelle samordningen av Regjeringens IT-politikk.

AAD har en klar rolle som en strategisk premissgiver og en myndighetsutøver på området koordinering, samordning og utvikling av statlig/offentlig IT-infrastruktur og -innkjøp.

AAD er også overordnet departement for blant annet Ft og Statskonsult.

AAD har en av to representanter i styringsgruppen for Forvaltningsnettprosjektet. I tillegg har AAD prosjektlederfunksjonen i prosjektet. AAD bidrar med mesteparten av finansieringen til prosjektet.

3.2 Kommunens Sentralforbund (KS)

KS er en medlemsorganisasjon hvor samtlige norske kommuner og fylkeskommuner er medlemmer: KS har følgende formål:

- å ivareta felles interesser
- å arbeide for en bedre kommunal forvaltning
- å fremme samvirke
- å bistå kommuner og fylkeskommuner i deres virksomhet

KS har en rolle som en strategisk premissgiver på området utvikling av kommunal/offentlig IT-infrastruktur og -innkjøp.

KS har en av to representanter i styringsgruppen for Forvaltningsnettprosjektet. KS bidrar med finansieringen av Forvaltningsnettprosjektet.

3.3 KOSTIT-rådet

Følgende mandat finnes for KOSTIT-rådet:

"KOSTIT-rådet skal være et felles kontaktforum mellom staten og kommunesektoren på IT-området. Målsettingen er å bidra til mer helhetlig og effektiv offentlig forvaltning gjennom samarbeid på viktige felles områder ved bruk av ny teknologi."

KOSTIT-rådet skal ha følgende oppgaver:

- *"Bidra til å utvikle felles mål, strategier og retningslinjer for IT-samarbeidet stat/kommune, spesielt når det gjelder infrastruktur og forvaltning av informasjonsressurser.*
- *Identifisere områder der det er aktuelt med utvidet IT-samarbeid mellom staten og kommunesektoren og foreslå konkrete felles utviklingstiltak.*
- *Bidra til harmonisering av ulike statlige sektors IT-policy overfor kommunene/fylkeskommunene.*
- *Rådet kan for øvrig ta opp spørsmål som berører felles utfordringer og problemstillinger på IT-området, og drøfte og gi konkrete råd i saker av betydning for bruk av IT i offentlig sektor."*

3.4 Statens forvaltningstjeneste (Ft)

Ft er en etat underlagt AAD. Etatens hovedoppgave er å skaffe til veie konkurransedyktige fellestjenester for departementene, ved kjøp eller egen produksjon, samt å være pådriver for utvikling og effektivisering av slike tjenester.

Ft er representert i Forvaltningsnettprosjektets prosjektgruppe med representanter både fra IT-avdelingen og fra Statskjøp.

3.4.1 IT-avdelingen i Ft

IT-avdelingen har totalansvar for data og teleteknikk i Ft, og har som hovedoppgave å tilby tjenester og funksjoner innenfor området informasjonsteknologi. Avdelingen arbeider også med utvikling og rådgivning i edb- og telespørsmål for departementene og andre statlige virksomheter. IT-avdelingen har ansvaret for Fts operasjonaliseringsoppgave i forbindelse med elektronisk informasjonsformidling i staten. IT-avdelingen er sentralforvaltningens operative miljø for felles IT- og nettverksløsninger.

3.4.2 Statskjøpavdelingen i Ft

Statskjøpavdelingen er et innkjøpsfaglig kunnskapssenter med hele staten som målgruppe. Avdelingen arbeider for økt økonomisering og effektivisering gjennom samordning av statlig innkjøpsvirksomhet, og gir assistanse innenfor alle deler av innkjøpsvirksomheten med særlig innsats der det antas å være et effektiviseringspotensial. Statskjøp tilbyr innkjøpsrådgivning, sentrale statlige rammeavtaler og samkjøpsavtaler, og arrangerer dessuten Statlig innkjøperforum og Statlig leverandørforum.

3.5 Statskonsult

Statskonsult skal gi innspill til ulike departementers arbeid med forvaltningspolitikken, og ta initiativ til administrative tiltak som kan gi forbedringer. Statskonsult kan også påpeke samordningsbehov og bidra til utviklingstiltak på tvers av sektorer og mellom forvaltningsnivåer, som f eks i arbeidet med å utvikle styringsinformasjon og samordnet rapportering mellom kommune og stat.

Statskonsult er representert i Forvaltningsnettprosjektets prosjektgruppe med representanter med både IT-faglig og juridisk kompetanse.

Statskonsult har hatt programansvaret for IT-programmer i staten, som Nasjonal Infrastruktur for EDB og IT-plan for forvaltningen, og tatt initiativ for å realisere en IT-politikk på områder som samordning, standardisering, omstilling og informasjonsforvaltning.

Statskonsult har også ansvaret for Standardiseringssekretariatet som er ansvarlig for vedlikehold, oppfølging, rådgivning og informasjon vedrørende NOSIP, og rådgir innen områdene IT-infrastruktur, standardavtaler og generell IT-standardisering.

4 Mulige oppgaver ved en videreføring av Forvaltningsnettsamarbeidet?

I dette kapitlet beskrives hvilke oppgaver som bør ivaretas for å videreføre Forvaltningsnettsamarbeidet og hvem som kan ivareta de ulike oppgavene.

I den videre framstillingen ønsker vi å skille mellom oppgaver av forvaltningspolitisk (strategisk, driftsmessig, mm) og innkjøpsfaglig karakter. Ut fra vurderinger som er gjort i kapittel 2, ser utredningen det som fordelaktig hvis man klarer å skille mellom de ulike oppgavene som skal utføres, og at man får fram hvem som har ansvaret for de ulike oppgavene i dag.

Vi vil bruke betegnelsen forvaltningsoppgaver om oppgaver av strategisk karakter, men betegnelsen omfatter også andre oppgaver som støtte til departementene i fagspørsmål, saksbehandling mm.

Vi har også tatt med et kapittel om "Driftsrollen" og et kapittel om kravspesifiseringsarbeidet som går på koordineringsoppgavene og samarbeidsrelasjonene mellom de innkjøpsfaglige aktørene og de strategiske aktørene.

4.1 Politiske og forvaltningsmessige oppgaver knyttet til innkjøp av IT og infrastrukturutvikling i forvaltningen

4.1.1 Gi politiske føringer for IT-infrastruktur i forvaltningen

Det er politikernes oppgave å gi føringer for forvaltningens IT-kjøp, ved å sette opp overordnede målsettinger for bruk av IT. Slike føringer gis sektorvis ved det enkelte departements styring av underliggende etater og gjennom AADs retningslinjer for etablering av forvaltningsstandarder⁶.

Det er både det enkelte fagdepartement og Finansdepartementet som gjennom sine tilrådinger legger rammene for forvaltningens IT-bruk. NHD har ansvaret for den generelle samordningen av Regjeringens IT-politikk.

4.1.2 Gi faglige føringer for forvaltningens IT infrastruktur, basert på behov og teknologiske muligheter

Før det utarbeides konkrete kravspesifikasjoner som skal danne grunnlag for innkjøp, er det viktig at det finnes noen overordnede faglig vurderinger og føringer som skal styre kravspesifikasjonsarbeidet.

⁶ "Retningslinjer for etablering av forvaltningsstandarder for informasjonsteknologi i statsforvaltningen", Administrasjonsdepartementet, mars 1995.

Eksempler på føringer er:

- Krav til standarder som produktene skal følge.
- Krav til sikkerhetsnivå på produkter.
- Krav til ytelsesnivå på tjenester.
- Krav til interoperabilitet mellom ulike produkter og tjenester.
- Strategier for utbygging av det offentliges IT-infrastruktur.

De faglige føringene må baseres på teknologisk viktige trender, hva som er praktisk mulig å gjennomføre, forvaltningens modenhet og internasjonale standarder. Det er viktig at det ligger gode faglige vurderinger bak de kravspesifikasjonene som skal utarbeides.

Det finnes ulike aktører i dag som presumptivt skal ivareta disse oppgavene, se neste kapittel.

I Forvaltningsnettsamarbeidet er arbeidet med å gi overordnede faglige føringer flyttet inn i prosjektet.

4.1.3 Aktører som gir faglige føringer og utøver myndighet for forvaltningens IT infrastruktur

4.1.3.1 Statskonsult

Statskonsult som fagorgan og i rollen som standardiseringssekretariat, gir på bakgrunn av de politiske føringene, faglige vurderinger og råd vedrørende forvaltningens IT-bruk.

Arbeidet omfatter overordnede vurderinger av behov og muligheter, og konkretiseres ved utarbeidelse av standarder og generelle kravspesifikasjoner⁷. Arbeidet forutsetter tett kontakt med departementer og statlige etater og virksomheter, overvåking av teknologiske muligheter gjennom kontinuerlig faglig oppdatering og påvirkning av utviklingen gjennom deltakelse i internasjonalt standardiseringssamarbeid og internasjonale interesse- og brukergrupper.

Arbeidet omfatter også områder som styring av IT og forvaltningsutvikling med bruk av IT.

Eksempler på arbeid som gjennomføres i arbeidsgrupper under Forvaltningsnettprosjektet, men som kunne vært overlatt til Statskonsult som selvstendige oppdrag, er:

- Utarbeidelse av forslag til arkitektur på dataområdet.
- Utarbeidelse av en kravspesifikasjon for digitale signaturer og TTP-tjenester.
- Utarbeidelse av en kravspesifikasjon for EDI og elektronisk handel.

⁷ Statskonsult utarbeider Statens generelle kravspesifikasjoner, som er krav til funksjonalitet på ulike områder. Et annet virkemiddel som Statskonsult er ansvarlig for og har utarbeidet, er Statens standardavtaler for innkjøp av IT-utstyr og utvikling av nye programmer.

4.1.3.2 Riksarkivet

Riksarkivet er delegert ansvaret for NOARK-standarden. Standarden setter krav til funksjonaliteten i statlige journal- og arkivsystemer, dette inkluderer blant annet krav til lagringsformater.

4.1.3.3 Datatilsynet

Datatilsynet har ansvaret for å gi sikkerhetskrav i forbindelse med behandling av personopplysninger. Krav til sikkerhetsnivå og konkrete sikkerhetsløsninger i offentlig sektor, baseres dermed i stor grad på Datatilsynets generelle krav beskrevet i "Retningslinjer for informasjonssikkerhet ved behandling av personopplysninger". Produkter og systemer innefor rammeavtalen skal tilfredsstillende konkrete tekniske krav som Datatilsynet har satt til produkter som skal ivareta sikkerheten til personopplysninger. Her dreier det seg i hovedsak om krypterings- og brannmurprodukter.

4.1.3.4 Forsvarets overkommando, sikkerhetsstaben (FO/s)

For IT-systemer som skal behandle gradert informasjon, gir datasikkerhetsdirektivet som FO/s har ansvaret for, klare regler for de tekniske, administrative og organisatoriske kravene som skal oppfylles. Slike systemer skal akkrediteres av FO/s, og mange produkter som inngår i slike systemer vil ikke være tilgjengelige innenfor Forvaltningsnettprosjektets rammeavtaler.

4.2 Etablering og drift av fellestjenester

Det er noen oppgaver og initiativer i regi av Forvaltningsnettsamarbeidet som ikke kan forbindes direkte med ivaretagelse av rammeavtalene. Disse er enten etablert som egne arbeidsgrupper eller samarbeidsprosjekter med andre. Dette er oppgaver som er basert på formålet å få etablert fellestjenester. Som eksempel kan nevnes:

- Deltakelse i og finansiering av et prosjekt for å etablere organisasjonen "Norsk katalogforum"
- Samarbeid med Norges Forskningsråd innen deres ININ-prosjekt.

Oppgaver i forbindelse med igangsetting og drift av fellestjenester vil ikke bli vurdert nærmere i denne utredningen. En vurdering av en mulig samordning av innkjøps-, drift- og strategioppgaver på IT-området ligger utenfor utredningens mandat.

4.3 Utarbeidelse av spesifikasjonsgrunnlaget

Forut for en anskaffelse må innkjøpsorganisasjonen sikre at det utarbeides en kravspesifikasjon. Denne vil typisk uttrykke hva som skal anskaffes, hvilke egenskaper det som anskaffes, skal ha og hvilke tekniske forutsetninger som må til for at det en anskaffer fungerer i forhold til de formål som finnes for anskaffelsen.

4.3.1 Hvem sørger for at det finnes en kravspesifikasjon?

Dette er et viktig og vanskelig spørsmål. Kravspesifiseringsarbeidet ligger i en gråson mellom strategiske føringer og innkjøpsfaglige oppgaver.

Når det foreligger klare økonomiske argumenter for å etablere en rammeavtale, vil det være naturlig at en permanent driftsorganisasjon sørger for at det blir utarbeidet en kravspesifikasjon. I de tilfeller hvor en rammeavtale synes hensiktsmessig ut ifra et strategisk synspunkt, må aktøren(e) på strategisk nivå sørge for at det utarbeides en kravspesifikasjon. Representanter fra en permanent driftsorganisasjon bør være med i utarbeidelsen av alle kravspesifikasjoner som skal danne grunnlag for rammeavtaler, for å sikre en kontinuitet i prosessen og for å tilrettelegge kravspesifikasjonene med hensyn til avtalestruktur og generelle juridiske krav i avtaleverket.

4.4 Koordinering og samarbeid mellom utøvere av strategiske og innkjøpsfaglige oppgaver

Uansett organisering av oppgavene, vil det være behov for samarbeid mellom de aktørene som tar de strategiske beslutningene og de aktørene som har ansvar for de innkjøpsfaglige oppgavene. Siden det i dag er ulike organer som har disse oppgavene, er det allerede et behov for å samarbeide og koordinere oppgaver. Det vil dermed ikke oppstå store nye samarbeidsbehov ved en permanent videreføring av Forvaltningsnettsamarbeidet.

Prosjektgruppen i Forvaltningsnettprosjektet har fungert som en uformell møteplass mellom de ulike aktørene, og koordinering og samarbeid mellom de strategiske og innkjøpsfaglige oppgavene har til dels skjedd i prosjektmøtene. Det kan være et behov for å opprettholde en slik møteplass ved en permanent videreføring av Forvaltningsnettsamarbeidet.

4.5 Oppgaver av innkjøpsfaglig karakter

Dette punktet omfatter de oppgavene som vi ser på som kjerneoppgaver for en permanent driftsorganisasjon. Det forutsettes at de strategiske oppgaver av politisk og forvaltningsmessig art er ivaretatt utenfor en permanent driftsorganisasjon. Blant annet må det ha blitt utarbeidet en kravspesifikasjon som uttrykker formålet med anskaffelsen, hva som skal anskaffes, hvilke egenskaper det som anskaffes skal ha og hvilke tekniske forutsetninger som skal legges til grunn.

De oppgavene som er beskrevet i fortsettelsen, er de oppgavene som det vil være naturlig å legge til en permanent driftsorganisasjon for forvaltningsnettsamarbeidet (i tillegg til deltakelse i utformingen av kravspesifikasjoner).

4.5.1 Kontakt og samarbeid med faglige organer i forvaltningen

En permanent driftsorganisasjon for ivaretagelse av avtalene under Forvaltningsnettsamarbeidet vil være avhengig av et tett samarbeid med AAD,

NHD, KS, Statskonsult og andre som er med på å etablere overordnede føringer og kravspesifikasjoner.

4.5.2 Valg av innkjøpsstrategi/innkjøpsprosess

Avtaleforvalter må legge opp en strategi mht til det innkjøpet som skal gjøres. Dette vil i stor grad være en strategisk oppgave i den forstand at utfordringen ikke nødvendigvis bare er av rent innkjøpsfaglig karakter. Andre vurderingskriterier kan være av mer forvaltningspolitisk karakter, eksempelvis hvordan en kan fremme standardisering på et aktuelt område. Dette kan gi rom for å velge et innkjøpsinstrument som i seg selv ikke er det mest kostnadseffektive, men som samlet sett gir mest økonomisk effekt over tid.

Innkjøpsregelverket gir ikke stort rom for valg, men på enkelte områder vil eksempelvis kompleksiteten på spesifikasjonsgrunnlaget kunne gi anledning til avvik fra hovedregelen om åpen anbudskonkurranse. I tillegg bør det settes opp en plan for gjennomføringen av innkjøpsprosessen, slik at om det skulle oppstå begivenheter som endrer forutsetningene for prosessen, så foreligger det alternative løsningsalternativer.

4.5.3 Utarbeidelse av kontraktsgrunnlaget

Som en del av en eventuell anbudskonkurranse bør det være utarbeidet et kontraktsgrunnlag som kjøper ønsker å legge til grunn for inngåelse av rammeavtaler. Dette kontraktsgrunnlaget blir en del av anbudsgrunnlaget og sendes ut i forbindelse med anbudsinnbydelsen.

4.5.4 Gjennomføring av innkjøpsprosess

Innkjøpsprosessen må gjennomføres etter den strategien/planen som er valgt. Regelverket setter klare "kjøreregler" for gjennomføring av prosessen og den permanente driftsorganisasjonen må ha ressurser tilgjengelig for å takle uforutsett utvikling. Om strategien baseres på anbud eller kjøp etter forhandlinger, innebærer prosessen en relativt stor arbeidsbelastning.

4.5.5 Evaluering/utvelgelse av leverandører

Etter at fristen for anbudsinnlevering er utløpt, eventuelt forhandlingene er sluttført, må den permanente driftsorganisasjonen evaluere resultatet og foreta en utvelgelse av leverandører. Kriteriene for utvalg vil fremgå av anbudsgrunnlaget.

4.5.6 Inngåelse av leverandørkontrakter

Når evalueringen og utvelgelsen er gjennomført, må det inngås konkrete kontrakter med de enkelte leverandørene.

4.5.7 Rådgivning i forbindelse med bruk av rammeavtalene

Gjennom kontraktperioden må den permanente driftsorganisasjonen sikre at det foreligger ressurser til å rådgi de eventuelle brukerne av rammeavtalene. Dette vil kunne være redegjørelser for de egenskaper de ulike varer og tjenester som kan kjøpes gjennom rammeavtalene har, råd knyttet til hvilke rettigheter og

pplikter rammeavtalene gir og rent praktisk hvordan det foretas avrop etter rammeavtalene.

4.5.8 Informasjonsspredning blant potensielle brukere av rammeavtalene

For å sikre at rammeavtalene benyttes, må den permanente driftsorganisasjonen legge ned en stor innsats i informasjonsspredning om rammeavtalene. Dette vil typisk være mest aktuelt når nye rammeavtaler lanseres, men det vil sannsynligvis også være behov for innsats her utover i avtaleperioden.

4.5.9 Kontakt med leverandørene

Den permanente driftsorganisasjonen bør holde seg orientert om hvordan leverandørene opplever bruken av rammeavtalene for å sikre seg informasjon om behov for justeringer av løpende rammeavtaler og innspill til eventuelle nye rammeavtaler.

4.5.10 Kontakt med brukerne

Også brukerkontakt er viktig for å fange opp svakheter i bestående rammeavtaler og behov for nye. Her kan Forvaltningsnettprosjektets brukerforum spille en viktig rolle.

4.5.11 Løpende oppfølging av spesifikasjons- og kontraktsgrunnlaget

Denne aktiviteten vil i stor grad bli ivaretatt gjennom de to sistnevnte punktene, men i tillegg bør en permanent driftsorganisasjon også på selvstendig grunnlag sette i gang aktiviteter der det tekniske grunnlaget (spesifikasjonen) og det juridiske rammeverket evalueres og analyseres. Dette for å sikre at potensialet for forbedringer blir ivaretatt for senere utlysningers vedkommende.

Problemstillinger som krever politisk eller teknisk vurdering, må formidles opp til overordnet departement og utredes i de rette fora.

4.5.12 Administrative oppgaver mv

En permanent driftsorganisasjon vil måtte ivareta oppgaver av administrativ karakter på linje med hvilken som helst annen virksomhet. Arbeidets omfang, vektlegging og organisering vil være avhengig av tilknytningsform.

Oppgaver som skal ivaretas i en oppstartsfasen vil være:

- Etablering av et eventuelt selskap/prosjekt med registrering, finansiering osv.
- Etablering av kontor
- Ansettelse
- Etablering av styringssystem, prosesser og rutiner

Løpende oppgaver vil være:

- Styring, ledelse, planlegging
- Løpende driftsoppgaver knyttet til kontordrift, lønn og regnskap

-
- Markedsføring, informasjon
 - Personaladministrasjon.

Dette er oppgaver som må ivaretas uansett størrelsen på en permanent driftsorganisasjon.

4.6 Øvrige oppgaver

Når det gjelder øvrige oppgaver som kan være aktuelle ved en videreføring av Forvaltningsnettprosjektet, vil vi her kun nevne et løst utvalg uten å vurdere disse nærmere.

- Generell IT-rådgivning til offentlig sektor.
- Drift av offentlige virksomheters IT-installasjoner.
- Kurs og utdannelsesvirksomhet innen IT-området.
- Applikasjonsutvikling for offentlig sektor.

5 Tilknytningsformer og organisasjonsmodeller for videreføring av Forvaltningsnettsamarbeidet

Kapitlet vil først ta for seg generelle problemstillinger ved organisering og etablering av offentlig innkjøpsvirksomhet. Mange av de erfaringene og problemstillingene som formidles her, er erfaringer som er gjort gjennom det mangeårige innkjøpsprogrammet som ble etablert av AAD og som Statskonsult hadde ledelsen av. Deretter beskrives mulige virksomheter som kunne påta seg oppgaven som en permanent driftsorganisasjon, og mulige tilknytningsformer og organisasjonsmodeller for en permanent driftsorganisasjon. Kapitlet avsluttes med beskrivelse av hvordan et statlig organ kan forvalte rammeavtaler som kommunesektoren skal kunne benytte.

5.1 Generelle problemstillinger

En permanent videreføring og organisering av oppgavene i Forvaltningsnettprosjektet, reiser både forvaltningspolitiske og mer direkte innkjøpsfaglige spørsmål. Vi vil i det følgende trekke fram noen forhold som er sentrale for å oppnå en optimal organisering både på kort og lenger sikt.

5.1.1 Oppgaver og roller

Spørsmålet om rolleavklaring i forvaltningen er viet spesiell oppmerksomhet de senere årene, jf St.meld. nr. 35⁸. Avklaring av forholdet mellom forvaltningsoppgaver og tjenesteproduksjon har flere ganger ført til at forretningsmessig tjenesteproduksjon er blitt skilt ut i egne foretak, jf utskillelsen av Statkraft og Statnett til statsforetak i 1992 slik at forvaltningsoppgavene ble igjen i NVE. Dette har ofte vært en omstendelig prosess, fordi det har dreid seg om forvaltningsorganer med en lang forhistorie og der de ulike oppgavetyperne har vært sett på som gjensidig (faglig) avhengige. Når det i forlengelsen av Forvaltningsnettprosjektet skal vurderes hvordan oppgavene skal organiseres på permanent basis, blir det derfor særlig viktig å vurdere slike forhold nøye. Et viktig tilleggsmoment er den gjennomgangen som er iverksatt for å se på oppgavene til og organiseringen av Statens forvaltningstjeneste.

En permanent videreføring av Forvaltningsnettprosjektet vil måtte ha som utgangspunkt at prosjektet hittil har omfattet både forvaltningsoppgaver (blant annet samordning av IT-politikken, standardisering som virkemiddel for bedre informasjonsflyt osv) og mer direkte innkjøpsfaglige oppgaver. Ved etableringen av Forvaltningsnettprosjektet var felles innkjøp primært tenkt som et virkemiddel for samordningen på IT-området og for etablering av infrastruktur. Etter hvert har også samarbeidet omkring kjøp av mer generelle IT-produkter/tjenester vokst fram innenfor rammen av prosjektet, selv om

⁸ Stortingsmelding 35 1991:92 "Statlig forvaltnings- og personalpolitikk. Fundament for fellesskap".

utgangspunktet var å utvikle felles rammeavtaler som virkemiddel i forvaltningspolitikken. En slik målforskyvning kan imidlertid være uheldig med sikte på en hensiktsmessig permanent organisering.

5.1.2 Styringsmuligheter/konstitusjonelle ansvarsforhold

En permanent videreføring av dagens oppaver i Forvaltningsnettprosjektet vil som nevnt tidligere omfatte både forvaltnings- og mer spesifikke innkjøpsfaglige oppgaver. I flere sammenhenger har det vært tatt opp hvorvidt dette bør sees i lys av et ønske særlig fra kommunesektoren om et felles organ/selskap som skal betjene hele offentlig sektor for alle produktområder. Det betyr i praksis at Statskjøp i dagens form legges ned og at statens oppgaver og ansvar blir overført til en ny organisasjon.

En slik felles organisering er, uansett finansieringsform, ikke uproblematisk sett fra statens side. Blant annet gir det statlige innkjøps- og økonomiregelverket klare føringer for statlige virksomheter, som også er en juridisk person, mens kommunal sektor er langt mer differensiert, både reelt og formelt. Dersom et eventuelt felles selskap utelukkende skal drives på forretningsmessig basis, er dette ikke uoverkommelig, men gitt at staten også har behov for å gi "strategiske føringer" via dette selskapet, så vil det lett oppstå rolle- og ansvarsproblemer både internt i selskapet, mellom eierne på styrenivå og mellom departementet og styret.

5.1.3 Eventuelle interessekonflikter mellom "eierne"

Å eie/etablere fellesorganer på tvers av forvaltningsnivåene kan føre til uventede problemer når det kommer til kritiske faser i utviklingen av virksomheten, enten fordi oppgavene endrer seg (på grunn av nye brukerbehov) eller fordi det forretningsmessige grunnlaget ikke blir som forutsagt. Dersom virksomheten er primært økonomisk fundert, eller forankret i en entydig verdibasert virksomhet (som for eksempel et teater) kan dette likevel gå rimelig smertefritt (selv om vi har eksempler på at en deling av finansieringsansvaret mellom stat og kommune også her har medført betydelig uro og gitt uklare rammebetingelser for institusjonen, jf diskusjonen omkring Nationaltheateret som har resultert i et makeskifte mellom staten og Oslo kommune).

Et annet eksempel er forhistorien til Norsk Eiendomsinformasjon AS som har som formål å sørge for drift og vedlikehold av Elektronisk Grunnbok og GAB-registeret (eiendommer, adresser, bygninger). Det var opprinnelig et samarbeidsselskap (Tinglysingsdata AS) mellom staten og kommunesektoren, som fikk økonomiske problemer mot slutten av 1980-årene. Fordi selskapet også omfatter vesentlige forvaltningsoppgaver, var det vanskelig å avvike selskapet, noe som resulterte i at det ble refinansiert av staten og omgjort til et heleid statlig aksjeselskap underlagt Justisdepartementet fra 1. januar 1995.

5.1.4 Sentralisering og samordning av innkjøp er ikke nødvendigvis kostnadseffektivt

Det er ikke uten videre gitt at en samordning av innkjøpsoppgaver, som ofte forutsetter eller gir føringer i retning av sentralisering, er kostnadseffektivt for den enkelte bruker eller samlet sett for staten.

Både teori og erfaring fra større (offentlige og private) virksomheter, tilsier at en bør være varsom med konklusjonene. Dette spørsmålet ble også tatt opp i flere sammenhenger i forbindelse med Program for statlige innkjøp som ble avsluttet i 1997, og resulterte blant annet i en strategi for statlig innkjøpsvirksomhet som presiserte at den "*skal være desentralisert og differensiert med effektiv styring og dynamisk tilpasning på alle nivåer i statsforvaltningen.*"⁹ Nært knyttet til denne problemstillingen er undersøkelser som forteller at de administrative kostnadene rundt et kjøp (avhengig av volumverdi og kompleksitet) kan bli både 40 og 50 % av selve innkjøpsverdien. Ser vi på IT-kjøp isolert, så vil ofte oppfølging, opplæring og videreutvikling utgjøre like store beløp som de opprinnelige kjøp som ble gjort i henhold til for eksempel en sentral ramme-avtale. Det kan isolert sett være et argument for en sentral samordning knyttet til ett kompetansemiljø. På den annen side kan det være avgjørende for kostnadseffektive kjøp at dette skjer i regi av brukerne (eventuelt underlagt visse standardkrav), fordi deres behov da blir bedre ivarettatt og at det er en forutsetning for å utvikle og vedlikeholde lokal innkjøpsfaglig kompetanse.

Bruken av rammeavtaler er heller ikke uproblematisk som virkemiddel for å oppnå kostnadseffektive kjøp for sammensatte og kompliserte produktgrupper, eller i et marked som svinger sterkt med hensyn til pris/ytelse slik som i IT-markedet.

5.1.5 Sentral kompetanse – lokal utarming?

Det ligger også en fare i at en sterk sentralisering av kompetanse vil kunne slå uheldig ut, fordi den enkelte bruker (kommune/statlige organer) uansett burde utvikle og vedlikeholde høy kompetanse på innkjøps- og avtaleområdet. Utviklingen i retning av mål- og rammestyring, og stadig større fokus på ulike former for kjøp av offentlig fastlagte tjenester fra private aktører, forsterker også behovet for lokal innkjøps- og avtalekompetanse. Et for sterkt fokus på et operativt sentralt innkjøpsorgan (som forutsettes å ha et meget vidt nedslagsfelt både med hensyn til produktspekter, avtaleformer og brukergrupper), kan derfor virke negativt på utviklingen av en nødvendig "distribuert" innkjøps- og avtalekompetanse.

5.1.6 Organisering og bruk av andre virkemidler

I forbindelse med en permanent videreføring av Forvaltningsnettsamarbeidet, må det for det første vurderes om det er hensiktsmessig å organisere både samordnings- og standardiseringsoppgaver (strategiske oppgaver/

⁹ Innstilling 1966: " Forslag til strategier for AD-systemets arbeid for effektivisering av statlige innkjøp".

forvaltningsoppgaver) sammen med felles operative innkjøpsoppgaver på vegne av hele offentlig sektor. For det andre bør det vurderes nøye hvorvidt det er strategisk riktig å samordne offentlige IT-kjøp, eventuelt også innkjøp generelt, til ett sentralt organ eller selskap.

I flere sammenhenger peker erfaringer og oppsummeringer fra Program for statlig innkjøp i retning av at staten bør fokusere på de strategiske sidene heller enn å ha ambisjoner om å samordne for mye av de operative oppgavene knyttet til innkjøp¹⁰. Blant annet pekes det på at samordningsgevinstene er størst for tradisjonelle handelsvarer og sektorspesifikt materiell.

Effektiviseringspotensialet er sannsynligvis også størst ved en samordning "nedenfra" (internt og mellom etater/kommuner, innen en sektor, lokalt samarbeid, o.a.) I dette perspektivet blir de strategiske oppgavene knyttet til standardisering på kritiske områder, utvikling av måltall og måleinstrumenter, utvikling av relevante opplæringstilbud og veiledning med hensyn til optimal organisering av innkjøpsfunksjonene, sentrale virkemidler.

5.2 Mulige organisasjoner som kan påta seg oppgaven som permanent driftsorganisasjon

5.2.1 Fortsette Forvaltningsnettsamarbeidet som et prosjekt?

Hvorfor kan ikke Forvaltningsnettsamarbeidet fortsette som et prosjekt?

Et prosjekt er en organiseringsmåte for engangsoppgaver av unik karakter og som ikke naturlig lar seg håndtere direkte i en linjeorganisasjon, og som har en endelig sluttdato. Forvaltningsnettsamarbeidet har nå kommet så langt og omsetningen over rammeavtalene er så stor, at det er naturlig å plassere oppgavene med å forvalte og utvikle de eksisterende rammeavtalene til et permanent miljø. Prosjektorganiseringen er en fleksibel men kostbar måte å organisere oppgaver på.

Forvaltning og videreutvikling av rammeavtalene er en kontinuerlig og repeterende oppgave og bør således legges som en linjeoppgave i en organisasjon og ikke som et prosjekt.

Det kan være naturlig å starte nye oppgaver som prosjekter, men når oppgavene er vel definert og man skal gjøre de samme oppgavene om igjen, er det på tide å avslutte prosjektet og skaffe et permanent arnested for oppgavene.

Det er ikke naturlig å fortsette de innkjøpsfaglige oppgavene knyttet til Forvaltningsnettsamarbeidet som et prosjekt verken under nåværende prosjektledelse (AAD) eller underlagt en annen ledelse.

¹⁰ Jf bl a Statskonsultrapport 1994:7:"Kartlegging av statlige innkjøp".

5.2.2 KS eller AAD som permanent driftsorganisasjon?

Verken KS eller AAD, dagens eiere av Forvaltningsnettsamarbeidet, er organisasjoner hvor det er naturlig å plassere denne typen løpende tjenesteyting til offentlig sektor. Operativ innkjøpsvirksomhet ligger utenfor de oppgavene et departement eller en interesseorganisasjon for kommunesektoren selv skal drive.

Fra de foregående beskrivelsene er det tydelig at oppgavene knyttet til en permanent videreføring av Forvaltningsnettsamarbeidet, ikke bør legges til KS eller AAD eller at et prosjekt bør håndtere oppgaven. Det naturlige er at oppgavene legges til en organisasjon som er mer operativ.

5.2.3 Andre organisasjoner som kan være hjemsted for en permanent driftsorganisasjon

5.2.3.1 Ft

Ft ved avdeling Statskjøp driver i dag med innkjøp og etablerer rammeavtaler på IT-området. Statskjøp er en naturlig kandidat som kan påta seg oppgaven som permanent driftsorganisasjon for ivaretagelse av avtalene under Forvaltningsnettprosjektet. Arbeidsoppgavene ligger klart innenfor hva Statskjøp driver med i dag.

5.2.3.2 Statskonsult

Statskonsult utarbeider statens standardavtaler og har både kontraktsrettslig kompetanse og IT-kompetanse. Statskonsult driver strategisk arbeid og ikke aktiv innkjøpsvirksomhet, og er dermed ikke en naturlig kandidat til å påta seg oppgaven som permanent driftsorganisasjon.

5.2.3.3 En stor kommune/fylkeskommune/etat

Mange store etater/kommuner har delvis den innkjøpsfaglige og IT-faglige kompetansen som skal til for å kunne påta seg oppgaven som permanent driftsorganisasjon for ivaretagelse av avtalene under Forvaltningsnettprosjektet. Det faller ikke i dag inn under noen store etater eller kommuners arbeidsoppgaver å drive innkjøpsvirksomhet på vegne av andre. Dette er en mulighet som kan være aktuell i framtiden hvis det er politisk vilje til dette.

5.3 Ulike tilknytningsformer og organisasjonsmodeller for videreføring av Forvaltningsnettsamarbeidet

Dersom en velger å videreføre oppgavene i Forvaltningsnettsamarbeidet i regi av en egen virksomhet, kan det tenkes ulike organisasjonsformer:

5.3.1 Stiftelse

Særlig innenfor kunnskaps- eller verdibasert virksomhet har flere departementer tatt initiativ til eller deltatt ved etablering av stiftelser. En stiftelse særpreges imidlertid av at den er et selvstendig rettssubjekt som verken kan instrueres som et forvaltningsorgan, eller styres fra en eierposisjon. Derfor understrekes det i St.meld. nr.35 at

"... stiftelsesformen ikke bør nyttes når staten har styringsinteresser av innholdsmessig karakter i virksomheten eller er innstilt på å ta et langsiktig økonomisk ansvar for virksomheten. Dette innebærer at stiftelsesformen ikke bør velges når oppgavene har karakter av myndighetsutøving, virkemiddeldisponering eller tjenesteyting..."

En stiftelse er altså ikke en egnet organisasjonsform for en permanent videreføring av oppgavene i Forvaltningsnettsamarbeidet.

5.3.2 Statsforetak

Statsforetaksformen ble etablert gjennom lov om statsforetak som trådte i kraft i 1992. Denne selskapsformen skal særlig brukes når statlig forretningsmessig (konkurransesatt) virksomhet *også* er et virkemiddel for å realisere sektorpolitiske mål. Utgangspunktet er at det dreier seg primært om næringsvirksomhet som opererer i hele markedet og som ikke har forvaltningsmessige oppgaver. Statsforetaksmodellen er derfor lite velegnet for å organisere oppgavene i Forvaltningsnettsamarbeidet.

5.3.3 Statsaksjeselskap

Dette er en selskapsform som med noen få unntak følger den alminnelige aksjelovgivningen, og er forutsatt brukt for statlig, konkurransesatt virksomhet som ikke har sektorpolitiske mål og med staten som eeneier. På samme måte som et privat aksjeselskap kan også et statsaksjeselskap gå konkurs. Oppgaver av forvaltningsmessig art, eller som staten vil måtte ta på seg et ansvar for uansett økonomisk utvikling, bør derfor ikke organiseres som statsaksjeselskap. Dette er derfor en lite aktuell organisasjonsform.

5.3.4 Aksjeselskap eid i fellesskap av AAD og KS

Ett alternativ for å formalisere samarbeidet mellom staten og kommunesektoren er å etablere et eget aksjeselskap med AAD og Kommunenes Sentralforbund som eiere. I så fall er det antagelig mest aktuelt å etablere et selskap som får ansvar for å tilrettelegge innkjøp på alle produktområder for hele offentlig sektor. Dette vil være et aksjeselskap som må følge den alminnelige aksjelovgivningen. Det innebærer rammebetingelser som gir lite rom for strategisk styring som ikke er direkte knyttet til selskapets forretningsmessige mål. En slik løsning reiser derfor to helt avgjørende spørsmål:

- a) Er det mulig (eller ønskelig) å skille ut alle oppgaver av (statlig) forvaltningsmessig art slik at en unngår en uheldig rolleblanding i et selskap der styringen er forutsatt å skje i henhold til rent forretningsmessige kriterier, og der det ikke uten videre er gitt at eierne har sammenfallende strategiske interesser?
- b) Er det gitt at et sentralt, felles innkjøpsselskap for hele offentlig sektor vil være kostnadseffektivt totalt sett?

5.3.5 Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter

Som navnet tilsier er dette et forvaltningsorgan, og dermed en del av staten som har det politiske og økonomiske ansvaret for virksomheten. Samtidig har

forvaltningsorganet fått særskilte fullmakter som ledd i å gi virksomheten bedre forutsetninger for å utføre sine oppgaver, enn om det var et ordinært forvaltningsorgan.

Variasjonsmulighetene er store og er primært knyttet til unntak fra forvaltningsloven (for eksempel av forretningsmessige årsaker), unntak fra regelverket for økonomiforvaltning (for eksempel at virksomheten er nettobudsjettet og selv kan forvalte merinntekter), og unntak fra tjenestemannsloven og statlige avtaleverk (for eksempel at de ansatte ikke er statstjenestemenn og at virksomheten har selvstendig arbeidsgiveransvar).

Med utgangspunkt i de oppgaver og utfordringer som ligger i Forvaltningsnettprosjektet i dag, kan denne tilknytningsformen være aktuell av flere grunner:

- Strategiske oppgaver forblir innenfor rammen av forvaltningsorgan, med tilhørende ansvar og myndighet for departementet.
- Dersom virksomheten ble nettobudsjettet, vil det kunne innebære et kraftig incentiv ved at brukerinntekter utover grunnbevilgningen kan disponeres av virksomheten selv. Dette vil også gjøre det lettere å tilby tjenester til kommunesektoren uten at det vil få karakter av indirekte overføringer, jf samordningsrapporten.
- Eventuelle unntak fra tjenestemannsloven og statlig avtaleverk kan gi større fleksibilitet for virksomheten, for eksempel med hensyn til ansettelsesvilkår – dersom en finner at det er avgjørende for å oppnå sine mål.

5.4 Formelle muligheter for å gi kommunesektoren tilgang til rammeavtaler forvaltet av et statlig organ

Det er ingenting i veien for å gi kommunesektoren tilgang til rammeavtaler forvaltet av et statlig organ, såfremt det går fram av anbudsutlysningen at rammeavtalen også skal gjelde for kommunal sektor. Det må etableres en ordning slik at det statlige organet som skal være avtaleforvalter og inngå avtalene formelt sett kan handle på vegne av kommunal sektor (en avtale med KS, eller direkte med den enkelte kommune/fylkeskommune).

I forvaltningsnettprosjektet spesifiserer anbudsutlysningen at kommunal sektor kan handle på avtalen. Grunnlaget for at anbudsutlysningen også omfatter kommunal sektor er en avtale mellom KS og AAD. Avtalene mellom KS og AAD og spesifiseringen i anbudsutlysningen gjør at kommunal sektor kan gjøre avrop etter avtalen.

5.5 Kommunal sektors innflytelse

Som nevnt tidligere i rapporten er det viktig at kommunal sektor har innflytelse på hvilke produkter og tjenester som skal tilbys via rammeavtalene. I dag styres Forvaltningsnettprosjektet i samarbeid mellom AAD og KS. Dette gir

kommunal sektor en god innflytelse på hvilke produkter og tjenester som det skal lages rammeavtaler for.

Uansett hvordan en eventuell permanent driftsorganisasjon organiseres, bør det opprettes en formell "styringsgruppe" med KS som deltaker, som skal ha innflytelse på de produkter og tjenester som skal tilbys via rammeavtaler.

6 Tilsvarende innkjøpsordninger i Sverige og Danmark.

Kapitlet beskriver hvordan svensk og dansk forvaltning har innrettet seg når det gjelder innkjøpsordninger på IT-området og forholdet mellom innkjøpsordningene og strategier for etablering av felles elektronisk infrastruktur.

Det blir beskrevet hvilke organer de ulike landene har når det gjelder felles innkjøpsordninger generelt og spesielt når det gjelder IT. Organisering og tilknytningsformer blir beskrevet. Dette inkluderer eventuelle forretningsmessige avtaler mellom partene.

6.1 Den svenske innkjøpsordningen

I Sverige er det Statskontoret som administrerer statens innkjøpsavtaler på IT-området. Det er inngått både basisavtaler og rammeavtaler.

Basisavtaler etableres med leverandører som har stor omsetning innenfor statlig virksomhet. Avtalene omfatter alminnelige leveringsvilkår og prisavtaler. Avtalene er ment å forenkle den enkelte myndighets egen forhandling ved at de grunnleggende vilkårene er gjennomarbeidet og kjente. Basisavtalene har ikke minst betydning ved kompletteringsanskaffelser.

Rammeavtalene er ferdig forhandlede avtaler som den enkelte myndighet kan gjøre avrop etter, uten egne forhandlinger. Alle statlige myndigheter kan gjøre avrop mot rammeavtalene, da de tilhører samme juridiske person som Statskontoret, dvs den svenske staten. En del av Statskontorets rammeavtaler kan benyttes av kommuner og landsting. I disse avtalene er det angitt særskilt hvilke kommuner som kan gjøre avrop. Samtlige landsting kan gjøre avrop. Landstingenes felles rett til avrop er gjort mulig gjennom et oppdrag fra Sjukvårdhovudmännens upphandlingsbolag AB. Statskontoret følger en praksis med at for hver avtaleinngåelse inviteres kommuner og landsting til å delta, og de som vil delta gir Statskontoret fullmakt til å forhandle på deres vegne.

Bakgrunnen for at de statlige rammeavtalene for IT er gjort tilgjengelig for andre svenske offentlige virksomheter, er både et ønske om å gjøre innkjøpsprosessen mer effektiv og om å oppnå gode avtalevilkår gjennom større volum, men også av et ønske om å bidra til oppbygging av en enhetlig elektronisk infrastruktur. Et par sitater fra rapporten Staten i omvandling, 1997:15, illustrerer hvordan man tenker:¹¹

"Informationsinfrastruktur Många myndigheter förvaltar register som är resurser för andra myndigheter eller för en bredare krets. Därför är IT-satsningar inte längre en fråga för myndigheten ensam, utan de fordrar

¹¹ Hentet fra rapportsammendrag som er tilgjengelig på Internett.

samarbete med andra. Det inneb r ogs  att det finns ett behov inom staten av en gemensam infrastruktur for information. En s dan omfattar enhetlige begrepp ock beteckningar, regler for anvending av gemensam information, samutnyttjande av datainsamlingsrutiner ock kommunikationsl sninger for att kunna n  informationen i databaserna."

"**Samarbete  ver sektorgr nser** Toppledarforum, en grup p  ett tiotal generaldirekt ren samt direkt rerna for Landstingsf rbundet ock Kommunf rbundet under ledning av finansministern,  r ett viktig p drivende organ for samarbeite  ver sektorgr nserna p  IT-området. Flera viktige samarbeitsproje kt inom offentlig sektor har gjennomf rts. --- F rvaltningspolitiske kommissionen har oppm rksomhet statsforvaltningens fragmentering, dvs. brist p  sammenheng mellom statsforvaltningens ulike deler, tendens til splittning, ufor m gen att se til de gemensamme,  verordnede m len. En rad av samarbeitsinitiativ  ver myndighetsgr nserna p  IT-området kan vara en motvikt til denna tendens."

Omsetningen for rammeavtalene kvartalsvis for 1997 og 1998 i millioner kroner:

Avtale for	II/97	III/97	IV/97	I/98	II/98	III/98	IV/98	SUM 4 siste kvart.	% �kn. EFG- ABC
	A	B	C		E	F	G		
PC mm	314	338	353	553	526	871	732	2 682	112
Servere mm	53	61	44	133	93	103	72		
Program- vare	20	21	19	11	13	25	24		
LAN	15	33	93	26	33	57	33		
E-handel	1	2	6	10	6	4	0		
Internett	0	0	2	5	3	5	5		
Telefoni	0	1	23	6	12	26	0		
Samband	3	7	9	8	25	36	6		
Basisavtale	10	12	23	7	2	2	1		
SUM	418	474	573	758	711	1 126	873	3 468	85
PC + Servere	367	399	397	686	619	974	804		
PC + Servere %	88	84	69	91	87	87	92		
Bare PC i %	75	71	62	73	74	77	84	77	

De siste fire kvartaler har den samlede omsetningen p  rammeavtalene v rt 3468 millioner SEK. PCer har st tt for 77 % av denne omsetningen, dvs 2682 millioner SEK. Den totale omsetningen har  kt med 85 % hvis en sammenlikner summen av tre kvartaler 1997 med tilsvarende for 1998. Samtidig har  kningen i omsetning n r det gjelder PCer  kt med 112 %. Dette

indikerer at rammeavtalene ikke har vært effektive når det gjelder etablering av helhetlig infrastruktur. Man kan frykte at rammeavtaler ikke er et egnet verktøy for å påvirke den elektroniske infrastrukturen selv om det er for tidlig å trekke en slik konklusjon. Andre momenter kan også spille en rolle, for eksempel hva slags teknologi som det er inngått rammeavtaler for.

Av den totale omsetningen står kommunene grovt anslått for 25-30 %, landstingene for 7-10 % og staten for den resterende andel, i overkant av 60 %¹².

Den svenske innkjøpsordningen finansieres ved at leverandørene betaler en avgift til Statskontoret i størrelsesorden 1 % av omsetningen de har hatt på rammeavtalene.

6.2 Den danske innkjøpsordningen

I Danmark har stat og kommune et felles innkjøpsselskap: Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S.

Selskapet er resultat av en sammenslåing mellom Direktoratet for Statens Indkøb og Kommunernes Vareformidling. Direktoratet for Statens Indkøb ble opprettet i 1977 med formål å bidra til at statens innkjøp ble gjort på et forretningsmessig grunnlag og på en effektiv måte. Direktoratet fikk i oppdrag å etablere rammekontrakter og opprette felles innkjøpsordninger. Statlige virksomheter skulle innrapportere rammekontrakter som de inngikk, og gjøre disse tilgjengelige for andre statlige virksomheter. Bruk av direktoratets rammekontrakter var obligatorisk. I 1992 ble det besluttet at direktoratet skulle omdannes til en statsvirksomhet. Denne beslutningen bygget på en analyse som viste at selv om felles rammekontrakter kunne gi betydelige besparelser for staten, ville ordningen være vanskelig å videreføre på grunn av en generell utvikling mot økt desentralisering av det økonomiske ansvaret for statlige innkjøp. Finansministeriet mente at man ville få størst effektivitet i virksomheten dersom den kunne fungere under vanlige markedsvilkår. Den nye statsvirksomheten skulle også kunne yte tjenester til kommunene, og ble derfor oppfattet som en konkurrent for Kommunernes Vareformidling.

Kommunernes Landsforening så at det nye innkjøpsorganet ville måtte føre til at Kommunernes Vareformidling fikk de samme konkurransevilkårene, dvs at man måtte endre organisasjonsform og gi virksomheten anledning til å konkurrere på statlig sektor. En samlet vurdering førte til en sammenslåing av virksomhetene fra 1994. Den felles virksomheten ble etablert som et aksjeselskap på rent kommersielt grunnlag og basert på frivillighet fra kundenes side.¹³

¹² Kilde:Nils Qwerin, Statskontoret 27.11.98 (fax).

¹³ Informasjonen i det vesentlige hentet fra Hogne Tellnes rapport datert 13.11.98, som ble avgitt til Forvaltningstjenestens strategimøte 18.11.98.

Vi kan konstatere at intensjonene bak selskapsdannelsen ikke har vært begrunnet i et ønske om å påvirke infrastrukturen på IT-siden.

Denne rapporten har kun IT-området som tema, og når vi viser tall for hele innkjøpsområdet er det kun for å få et perspektiv på de tallene som angår IT-kjøp.

Det offentlige innkjøpsmarkedet i Danmark utgjør ca 90 milliarder Dkr i året¹⁴. Av dette utgjør statens kjøp ca 26 milliarder DKK (29%). Som i Norge er det noen få sektorer som står for de største innkjøpene. De fire største, forsvaret, samferdsel, undervisning og justis står til sammen for over 70 % av statens innkjøp.

En undersøkelse som ble foretatt ca 1994, i forbindelse med drøftingene om sammenslåing av de danske innkjøpsorganene, har med tall fra både statlig og kommunal sektor. Staten kjøpte varer og foretok investeringer for anslagsvis 23 milliarder kroner, hvorav det ble anslått at 4 milliarder var på områder som egnet seg for bruk av rammeavtaler. Tilsvarende viste undersøkelsen at kommunene kjøpte for ca 58 milliarder kroner, hvorav investeringer og varekjøp var på ca 24 milliarder. Av de 24 milliardene antok man at ca 9 milliarder var egnet for kjøp gjennom rammeavtale. En liten oversikt over markedet basert på 94-tall vises nedenfor:

	Stat	Kommune	SUM
Totale innkjøp	82 ¹⁵	58	130
Investeringer og varer	23	24	47
Egnet for rammeavtaler	4	9	13

Basert på veldig grove estimater, viste analysen at det kunne være rom for rammeavtaler for ca 10 % av det totale markedet, hvorav 69 % for kommunene og 31 % for staten.¹⁶

Indkøbs Service¹⁷ har etablert rammeavtaler innenfor 16 områder, inkludert området EDB og kommunikasjon. Innenfor dette området er det inngått 8 rammeavtaler. Den totale omsetningen gjennom rammeavtalene var i 1997 2705 millioner DKK. I forhold til markedsanslaget for alt kjøp gjennom rammeavtaler er bare 2,7 milliarder av det antatte markedet på 13 milliarder realisert, dvs ca 20 %.

¹⁴ 1998

¹⁵ Basert på samme %-fordeling som tallene i avsnittet ovenfor.

¹⁶ Tallene er tatt fra Hogne Tellnes rapport og fra hans vedlegg som omfatter en rapport fra Ernst & Young. Det fremgår ikke nøyaktig årstall for de ulike tallene, og forskjellene i tallmaterialet er ikke forklart. For eksempel anslår E&Y at det kommunale markedet for varekjøp og anskaffelser er 19 milliarder kroner. Disse unøyaktighetene har ikke så mye å si i vår sammenheng, hvor vi kun bruker tallene for å anslå forholdet mellom stat og kommune og for å anslå området for rammeavtaler i forhold til totale innkjøp.

¹⁷ Videre tallmateriale er oppgitt av vicedirektør Niels Fredriksen, Indkøbs Service, 27.11.98.

Av de 2 705 millioner kronene utgjør 1 589 millioner DKK avrop over rammeavtalene på IT-området, dvs ca 60 %.

IT-kjøpene fordelte seg i store trekk som følger (mill.kr):

Net, LAN/WAN	26
Datamaskiner/PC med mer	1225
Terminaler og kontrollere	0.4
Periferiutstyr	103
Systemløsninger til kontorautomatisering	81
Programlisenser	141
Telefonanlegg	12
Mobilkommunikasjon	¹⁸

Det er vanskelig å sammenlikne tallene direkte med de svenske, da det ikke fremgår om grupperingene er helt overlappende. Men vi kan anslå at datamaskiner utgjør omtrent 77 % av omsetningen og at LAN/WAN utgjør ca 2%. Med en viss usikkerhet kan man si at den prosentvise andelen for PCer er omtrent lik for Sverige og Danmark

Avropene på IT-området fordeler seg med ca 1/3 (600 mill) på kommuner og 2/3 (900 mill) på staten. Dette er omtrent det samme forholdet mellom kommune og stat som man har i Sverige.

Den danske innkjøpsordningen finansieres ved et prosentvis påslag på omsetningen, betalt av leverandørene. I tillegg kommer det en abonnementsavgift som brukerne av rammeavtalene betaler.

6.3 Hvilke konklusjoner kan trekkes?

I denne utredningen har det ikke vært tid til å foreta en grundig analyse av erfaringene fra Sverige og Danmark. Vi vet heller ikke om det foreligger tilstrekkelig sammenliknbare tall. En grundigere analyse ville være interessant og bør eventuelt gjennomføres i en senere fase.

Vi har bygget på tallmateriale som er lett tilgjengelig i andre utredninger og delvis fra Statskontoret og Indkøbs Service, og stilt dem sammen for vårt formål.

Det ser ikke ut til at felles eierskap mellom stat og kommune påvirker motivasjonen for å bruke en rammeavtale. Den prosentvise fordelingen mellom kommune og stat når det gjelder avrop etter rammeavtalene er omtrent den samme i Danmark og Sverige (2/3 stat og 1/3 kommune).

For begge landene ser det ut til at PCer og servere står for ca 77 % av omsetningsvolumet innen IT-området etter rammeavtalene.

¹⁸ Startet først i 1998

LAN/WAN står for 2 % i Danmark og 5 % i Sverige, men tallene er såpass unøyaktige at vi ikke kan trekke konklusjoner knyttet til organisasjonsform.

Begge ordningene finansieres i hovedsak på samme måte, gjennom et prosentvis påslag på omsetningen betalt av leverandørene. Det kan diskuteres om det reelt sett er leverandørene eller brukerne som betaler for innkjøpsordningen.

Erfaringene fra Sverige og Danmark underbygger erfaringene fra innkjøpsprogrammet om at rammeavtaler er egnet for "enkle" produkter med stort volum, som PCer og standard programvare.

Den danske innkjøpsordningen er ikke blitt benyttet til å bygge felles infrastruktur, mens forsøkene i Sverige ikke har vist seg vellykket ut fra omsetning på avtalene¹⁹.

Man må derfor være forsiktig med å bruke denne typen anskaffelser som argument for opprettelsen av en innkjøpsordning.

¹⁹ Kommentar fra Statskontoret under deres besøk i Forvaltningsnettprosjektet våren 1998 og Nils Qwerin under Statens Dataforums høstkonferanse om staten som IT-kunde 2.10.98.

7 Overordnede økonomiske og ressursmessige betraktninger rundt en permanent videreføring av Forvaltningsnettsamarbeidet

Kapitlet vil beskrive ulike muligheter for å finansiere driften av en permanent driftsorganisasjon for ivaretagelse av avtalene under Forvaltningsnettprosjektet. Det vil også bli vurdert om det finnes store og klare økonomiske forskjeller mellom de ulike organisasjonsmodellene, og til slutt i kapitlet vil det bli gitt en vurdering av hvilket ressursbehov, på kort sikt, en permanent driftsorganisasjon for ivaretagelse av avtalene under Forvaltningsnettprosjektet har.

7.1 Mulige finansieringsformer for en permanent driftsorganisasjon

Mulige finansieringsformer er:

- Staten betaler alt.
- Staten og kommunene betaler alt.
- Brukerne betaler alt. (Et prosentvis påslag på prisen betalt av bruker, eller gjennom abonnementsordninger)
- Leverandørene betaler alt. (Leverandørene betaler en avgift i ht omsetningen de har hatt.)
- Kombinasjoner av det forannevnte.

Fra vurderingen av de ulike organisasjonsmodellene ser vi at både en brukerfinansiert og en "leverandørfinansiert" finansieringsform kan la seg gjennomføre, enten den permanente driftsorganisasjonen etableres i samarbeid mellom stat og kommune, eller den etableres som et statlig organ.

7.2 Økonomiske betraktninger rundt ulike organisasjonsmodeller

Det foreligger ikke noen klare indikasjoner på at kostnadene vil være dramatisk forskjellig for de ulike organisasjonsmodellene. Alle vil i store trekk ha det samme behovet for personell og ressurser. Man kan spare endel på de administrative kostnadene ved å plassere en permanent driftsorganisasjon inn i en eksisterende virksomhet. De ulike aktuelle modellene har de samme mulighetene til å finansiere driften av virksomheten.

7.2.1 Økonomiske fordeler ved bruk av rammeavtaler

Her beskrives noen momenter som bør vurderes ved en eventuell økonomisk analyse av bruken av rammeavtaler:

- Storkjøpsfordeler: Det må antas at kjøp over rammeavtaler gir stordriftsfordeler opp til et visst nivå. Det er usikkert om volumet stat/kommune til sammen gir vesentlig bedre rabatter enn om stat/kommune kjøper hver for seg.

-
- Felles kompetanse: Det vil ligge en besparelse i bruk av felles/samme kompetanse. I den grad denne kompetansen kan gjøres tilgjengelig uavhengig av organisering, vil denne parameteren ikke påvirke økonomien i bruken av en rammeavtale.

Vi har ikke tilstrekkelig tallmateriale som sier noe om hvilken kompetanse kommunene eventuelt må bygge opp hver for seg, eventuelt i et eget organ for kommunene, dersom forvaltningsnettavtalene ikke var tilgjengelige for kommunene. Heller ikke vet vi noe om i hvilken grad man faktisk ville bygge opp slik kompetanse. Det vil dessuten være betydelige innkjøp som gjøres utenfor en felles innkjøpsordning, og det er i alle fall behov for juridisk kompetanse og innkjøpskompetanse i kommunene og i den enkelte statlige virksomhet.

- Gjenbruksfordeler, dvs. brukerne slipper å utarbeide kontraktsformularer og brukerne slipper å gjøre forhandlingsarbeidet selv. Så lenge avtalene gjøres tilgjengelig uavhengig av organisasjonsform, vil ikke denne parameteren ha betydning.
- Attraktivt for leverandører: Det er ikke gitt at det over tid vil være attraktivt for leverandører å være med på rammeavtaler som er delt opp i mindre deler. Det kan være de heller vil ønske å være en totalleverandør utenfor rammeavtalen og fokusere sine ressurser inn mot prosjekter hvor de vet det skal gjøres innkjøp. Det er ingen garantier for omsetning selv om man kommer med på en rammeavtale.

7.3 Ressursbehov for en permanent driftsorganisasjon

Behovet for ressurser i en permanent driftsorganisasjon tar utgangspunkt i den ressursbruken man har hatt i Forvaltningsnettprosjektet. Utredningen ser på ressursbehovet for ivaretagelsen av de innkjøpsfaglige oppgavene, ikke de strategiske oppgavene.

I fase 2 av Forvaltningsnettprosjektet har man hatt følgende ressursforbruk: Forbruket er delt inn i forhold til arbeid med kravspesifisering (strategisk arbeid) og arbeid i forbindelse med inngåelse av rammeavtaler (innkjøpsfaglig arbeid). I tillegg er ressursforbruket presisert på enkelte andre områder, som informasjonsarbeidet.

Tallene her er ikke helt presise siden arbeidet ikke har vært lagt opp helt etter de skisserte skillelinjene og betalingen til konsulentene heller ikke helt gjenspeiler denne oppdelingen. Tallene dekker heller ikke de totale kostnadene man har hatt i prosjektet.

Resurser brukt på kravspesifiseringsarbeidet:

	Timeforbruk	Økonomisk forbruk	Kommentarer
Konsulentbistand	ca 5000	5 033 599	
AAD	ca 1050		prosjektleder
Statskjøp/Ft	ca 1050		Kun Statskjøp
Øvrige	ca 1000		KS, Statskonsult, SI
Totalt	ca 8000	5 033 599	

Ressurser brukt på evaluering, avklaringer og forhandlinger i forbindelse med inngåelse av rammeavtaler:

	Timeforbruk	Økonomisk forbruk	
Konsulentbistand	4423	4 298 465	
AAD	ca 750		prosjektleder
Statskjøp/Ft	ca 750		Kun Statskjøp
Øvrige	ca 200		KS, Statskonsult, SI
Totalt	ca 6100	4 298 465	

Øvrig ressursbruk (inkl. informasjonsarbeidet):

	Timeforbruk	Økonomisk forbruk	
Konsulentbistand	ca 150		EDI/ELS
AAD	ca 100		Prosj.sekretær
Statskjøp/Ft	ca 50		Olav Jan Hellesøe
Informasjon	ca 800		
Øvrige	ca 500		Pluss web-master (SI)
Totalt	ca 1600	ca 1 400 000	

Av tallene over kan man se at det er mange årsverk som går med til prosjektet, både til arbeidet med kravspesifisering og inngåelsen av rammeavtalene. Tallene her vil indikere størrelsen på en permanent driftsorganisasjon og sier også noe om hvilken kompetanse en permanent driftsorganisasjon trenger.

Den permanente driftsorganisasjonen vil ha behov for både innkjøpsfaglig, juridisk og IT-faglig kompetanse. Forvaltningsnettprosjektet består av folk med denne kompetansen. I tillegg finnes det personer med administrative oppgaver samt personer med informasjonsfaglig kompetanse i Forvaltningsnettprosjektet.

For å kunne etablere avtaler trenger man ikke personer med informasjonsfaglig kompetanse, men det kan være behov for denne type kompetanse for å markedsføre avtalene.

Arbeidsbelastningen til deltakerne er også svært varierende i løpet av året. Dette tilsier at det fremdeles vil være behov for å benytte konsulenter til deler av arbeidet.

8 Oppsummering og anbefalinger

Konklusjonene baserer seg på at formålet til Forvaltningsnettsamarbeidet skal videreføres, dvs "å fremme enkel, sikker og kostnadseffektiv elektronisk informasjonsutveksling innad i offentlig forvaltning, og utad mot andre brukere". Anbefalingene baseres også på at de rammeavtalene som nå er etablert, skal videreføres og eventuelt utvides, og at kommunal sektor skal ha mulighet til å gjøre avrop gjennom rammeavtaler for standard IT-utstyr.

Oppgavene i Forvaltningsnettprosjektet omfatter både forvaltningsoppgaver av mer strategisk karakter og innkjøpsoppgaver knyttet til anbudsinnhenting og videreutvikling/oppfølging. Ett naturlig alternativ er å forsøke å skille oppgaveporteføljen slik at ulike organ (eller selskap) får ansvaret for henholdsvis forvaltningsoppgaver og innkjøpsfaglige oppgaver. Særlig på IT-området kan det imidlertid være vanskelig å lage klare skillelinjer, både fordi kompleksiteten er stor (noe som også krever utstrakt brukerstøtte) og fordi teknologien og markedet endrer seg så hurtig at det kan være vanskelig å holde oppgavene atskilt over tid. Tross vanskelighetene med å få til et skille i praksis, er det viktig å få klare linjer mellom de strategiske oppgavene og de innkjøpsfaglige oppgavene.

Gruppen mener at de strategiske oppgavene bør skilles fra oppgaver av mer innkjøpsfaglig karakter. En hovedproblemstilling blir å få ivaretatt koordineringen og samarbeidsrelasjonene mellom de organene som ivaretar de strategiske oppgavene, og de som ivaretar de innkjøpsfaglige oppgavene.

Hovedgrunnen for dette skillet er å kunne fokusere sterkere på Forvaltningsnettprosjektets formål: "Å fremme enkel, sikker og kostnadseffektiv elektronisk informasjonsutveksling innad i offentlig forvaltning, og utad mot andre brukere." Utarbeidelse av rammeavtaler er kun et mulig virkemiddel i denne sammenhengen. Etter gruppens vurdering har det skjedd en delevis målforskyvning vekk fra det opprinnelige målet mot å ha virkemiddelet som mål.

Vi skisserer her hvordan videreføringen av de innkjøpsfaglige oppgavene kan organiseres, hvordan de strategiske oppgavene kan videreføres og hvordan koordinering og samarbeid mellom de ulike organene kan organiseres.

Forslag til organisering er delt i to deler, én del som går på organisering på kort sikt (1–3 år) og én del som går på organisering på lengre sikt.

8.1 Organisering av de innkjøpsfaglige oppgavene

Med dette forstås særlig forarbeid, inngåelse og oppfølging av rammeavtaler; samt informasjon og rådgivning knyttet til disse, se for øvrig kapittel 4.5.

8.1.1 Generelt

Innkjøpsorganet må kunne jobbe på oppdrag, og utarbeide kravspesifikasjoner i samarbeid med andre. Det må også kunne ta selvstendige initiativ og må kunne inngå rammeavtaler på områder hvor de etter en innkjøpsfaglig vurdering finner at det er hensiktsmessig å gjøre dette. Innkjøpsorganet må betjene hele offentlig sektor.

Organet bør også legge til rette for at offentlig sektor kan benytte andre innkjøpsmekanismer enn rammeavtaler, der dette er innkjøpsfaglig fornuftig.

AAD, KS og andre må kunne gi oppdrag til innkjøpsorganet. Oppdragsgiver må betale for disse oppdragene. Det vil f eks si at øvrige aktører kan be innkjøpsorganet etablere rammeavtaler på områder hvor de mener det bør etableres rammeavtaler av andre grunner enn rent innkjøpsfaglige (f eks av standardiseringshensyn eller for å drive markedspåvirkning).

Innkjøpsorganet bør jobbe prosjektorientert når det gjelder å få fram nye kravspesifikasjoner. En slik organisering gjør det mulig å jobbe på tvers av organisasjonsgrenser, og det blir enklere for aktuelle aktører å delta i arbeidet.

8.1.2 På kort sikt (1–3 år)

Det synes naturlig å videreføre de innkjøpsfaglige oppgavene i Forvaltningsnettprosjektet i regi av Statskjøp. Dette fordi Statskjøp i praksis allerede er avtaleforvalter og for tiden er det eneste sentrale innkjøpsfaglige miljøet på dette området.

En forutsetning for at de innkjøpsfaglige oppgavene i Forvaltningsnettprosjektet overføres til Statskjøp, er at Ft tilføres nødvendige ressurser for å ivareta oppgavene og at kommunale organer blir betjent på lik linje med statlige organer.

8.1.2.1 Ressursbehov hos Ft

For å kunne forvalte og videreutvikle avtalene under Forvaltningsnettprosjektet, trenger Ft å bli tilført både juridisk og IT-faglig kompetanse. Vi antar at 4 årsverk (inkluderer vanlige kostnader til lønn og drift) vil kunne dekke behovet. Se kapitlene om ressursbruk og forbruk i Forvaltningsnettprosjektet tidligere i utredningen.

I tillegg må det tilføres nok midler til å benytte konsulenter i hektiske perioder. Dette på grunn av at erfaringene fra Forvaltningsnettprosjektet har vist at arbeidsbelastningen er svært forskjellig gjennom året, og at det ikke er regningssvarende å bemanne Statskjøp slik at de selv kan håndtere toppene. Vi antar at et beløp i størrelsesorden 3 millioner kr kan være hensiktsmessig.

8.1.2.2 Forholdet til kommunene

For de rammeavtaler som er inngått i regi av Forvaltningsnettprosjektet, står AAD og KS som avtalepart på vegne av både staten og kommunal sektor. Avtaleforvalter per i dag er Statskjøp. Det bør derfor ikke være noe formelt i veien for at forvaltning og oppfølging av disse avtalene delegeres til Statskjøp. Samtidig kan samarbeidet utvikles i egne prosjekter med deltakelse fra begge parter.

Kommunal sektor kan få innflytelse på hvilke rammeavtaler som skal etableres på flere måter. Enten gjennom å gi den permanente driftsorganisasjonen konkrete oppdrag og betale for dette, eller gjennom samarbeid med statlig sektor på strategisk nivå som ender opp i utarbeidelsen av kravspesifikasjoner.

8.1.3 Pålang sikt

For å ivareta både oppgaver og brukerbehovene på en best mulig måte, bør det vurderes hvorvidt det skal etableres et innkjøpsfaglig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter direkte underlagt departementet, med utgangspunkt i dagens Statskjøp. Det vil i seg selv fokusere sterkere på innkjøp som et strategisk viktig område for staten totalt sett, og for AAD som departement. En slik vurdering vil også falle naturlig inn i den pågående oppgave- og organisasjonsgjennomgangen i Statens Forvaltningstjeneste. En slik løsning vil særlig kunne trekke på erfaringer fra måten de har organisert dette på i det svenske Statskontoret.

Dermed vil en også få noe tid til å vurdere nærmere både omfang, intern organisering og hvilke særskilte rammebetingelser som kan bidra til å oppnå både strategiske mål og en effektiv brukerorientering, også i forhold til kommunal sektor. I dette arbeidet vil det være nyttig å trekke på erfaringer fra nettobudsjetterte forvaltningsorganer, og kanskje særlig de som primært selger tjenester i det offentlige markedet.

Hvis en etter dette likevel ønsker å etablere et felles innkjøpselskap for hele offentlig sektor, på linje med hva de har gjort i Danmark, så vil uansett erfaringene fra et eventuelt nettobudsjettert forvaltningsorgan med særskilte fullmakter være et godt grunnlag for å teste ut hvor stort det offentlige markedet for slike tjenester er. For selv om en ser Forvaltningsnettprosjektet og Statskjøp under ett, så er disse i dag tross alt i inngrep med en relativ liten andel av det totale offentlige innkjøpsmarkedet²⁰, selv om andelen er økende.

8.2 Organisering av de strategiske oppgavene

Med strategiske oppgaver menes de forvaltningsmessige oppgavene knyttet til samordning og standardisering som virkemiddel særlig innen IT-sektoren, for å oppnå bedre kommunikasjon og informasjonsressursforvaltning både innen statlig sektor og på tvers av forvaltningsnivåene.

²⁰ I Danmark har innkjøpsorganet 20 % markedsandel av det antatte markedet for rammeavtaler.

8.2.1 Generelt

Aktørene på strategisk nivå må vurdere hvilke virkemidler de anser som fornuftige for å oppnå de mål de har for samordning og standardisering.

8.2.2 På kort sikt

På kort sikt (1–3 år) foreslås det at det ikke etableres noe nytt fast organ for ivaretagelse av de strategiske oppgavene. De strategiske oppgavene ivaretas av de aktørene som allerede har slike oppgaver i dag, dvs AAD, NHD, KS og Statskonsult.

På statlig side vil AAD og NHD som ansvarlige departementer ha et spesielt ansvar for å utforme generelle føringer på IT-området. KS vil ha som oppgave å gi råd og veiledning til kommunal sektor i spørsmål vedrørende IT-infrastruktur og IT-innkjøp. Statskonsult som et fagorgan og ansvarlig for standardiseringssekretariatet, vil ha ansvar for å gi faglige råd til departementene og utarbeide standarder på datakommunikasjonsområdet.

De ulike organene bør møtes jevnlig for å utveksle informasjon og diskutere spesielle problemstillinger. Organene må alle sammen kunne gi oppdrag til innkjøpsorganet.

8.2.3 På lang sikt

På lenger sikt bør disse oppgavene sees i lys av hvordan AAD framover ønsker å organisere både de strategiske og operative innkjøpsoppgavene, samt hvordan samordnings- og koordineringsarbeidet generelt bør drives på IT-området. Hvordan det offentlig skal drive standardiseringsarbeid på IT-området og hvilke virkemidler som bør tas i bruk, bør utredes nærmere.

8.3 Organisering av samarbeidsrelasjoner

Å få til gode samarbeidsformer mellom organet som utredningen foreslår skal ivareta de innkjøpsfaglige oppgavene, og organene som skal ivareta de strategiske oppgavene, er en utfordring, men dette problemet eksisterer også i dag.

Arbeidet med å utforme kravspesifikasjoner er det området som peker seg naturlig ut som et samarbeidsområde. Alle de strategiske organene må kunne bestille kravspesifikasjoner på bestemte områder hos innkjøpsorganet såfremt bestilleren er villige til å finansiere hele eller deler av arbeidet.

Ved utarbeidelse av kravspesifikasjoner som skal føre til inngåelse av en rammeavtale, må det være med personer fra den permanente driftsorganisasjonen. Det bør vurderes om representanter fra den permanente driftsorganisasjonen skal delta på møter som de strategiske aktørene har for å koordinere virkemiddelbruken.

8.4 Videre utredninger

I vurderingen av hvordan oppgavene i Forvaltningsnettsamarbeidet skal videreføres, bør følgende utredes eller klargjøres nærmere:

- En klargjøring av målene man ønsker å oppnå gjennom Forvaltningsnettsamarbeidet.
- En vurdering av virkemiddelbruken satt opp mot de ulike målene i Forvaltningsnettsamarbeidet.
- Utrede nærmere ulike finansieringsmetoder for en permanent driftsorganisasjon, og de økonomiske konsekvensene av de ulike tilknytningsformene og organisasjonsmodellene.
- På lengere sikt vurdere hvordan man skal ivareta samordnings- og standardiseringsarbeidet i det offentlige.
- På lenger sikt vurdere oppgaver, finansieringsformer og tilknytnings- og organisasjonsform for et generelt offentlig innkjøpsorgan, ikke kun for IT. Det må i den forbindelse vurderes om det bør være et eget organ kun for IT-innkjøp.

Vedlegg 1 Litteraturoversikt og hjemmesider

Bakgrunns litteratur

- Forvaltningsnettet: "Overordnet prosjektbeskrivelse." Forvaltningsnettprosjektets Rapport 6/98, juli 1998
- Forvaltningsnettet: "Anbefalinger om arkitektur på dataområdet." Forvaltningsnettprosjektets Rapport 3a/98, mai 1998
- Rapport 1 om samordning av rammeavtaler for offentlig anskaffelse av IT-produkter og tjenester: (Samordning på kort sikt), Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av AAD, mai 1998
- Rapport 2 om samordning av rammeavtaler for offentlig anskaffelse av IT-produkter og tjenester: (Samordning på lang sikt), Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av AAD, oktober 1998
- Vedlegg 2 til beslutningsnotat "Momenter om videreføring av Forvaltningsnettprosjektet (fase 2)", mai 1998
- Forvaltningsnettet: Generelle vilkår for rammeavtalene under Forvaltningsnettprosjektet. Vedlegg til anbuds materialet for anbudsutlysningen 1998.
- Forvaltningsnettsamarbeidet; Avtaleverket rammeavtalene høsten 1998
- Vurdering av planene for Forvaltningsnettet. Statskonsult rapport 1997:15
- Kartlegging av statlige innkjøp. Statskonsult rapport 1994:7
- Retningslinjer for etablering av forvaltningsstandarder for informasjonsteknologi i statsforvaltningen, Administrasjonsdepartementet mars 1995
- Innstilling 1966: " Forslag til strategier for AD-systemets arbeid for effektivisering av statlige innkjøp"
- Stortingsmelding 35 1991:92 "Statlig forvaltnings- og personalpolitikk. Fundament for fellesskap."

Hjemmesider

- Forvaltningsnettprosjektet: <http://forvaltningsnett.dep.no/>
- KOSTIT: <http://www.dep.no/ad/kostit/>
- Innkjøpsordning i Sverige: <http://www.statskontoret.se/stkupp.htm>
- Innkjøpsordning i Danmark. <http://www.ski.dk/>
- Innkjøpsprogrammet i Statskonsult. <http://www.statskonsult.no/prosjekt/offkjop/>

Vedlegg 2 Utkast til mandat fra AAD

Mandat for arbeidsgruppe for utredning av permanente støttefunksjoner i tilknytning til Forvaltningsnettsamarbeidet.

Med AAD i samråd med KS som oppdragsgiver skal det igangsettes et utredningsprosjekt som skal utrede behovet for og foreslå organisering av sentrale støttefunksjoner / permanent driftsorganisasjon for forvaltning av avtalene og tjenestene som er knyttet til Forvaltningsnettet:

I arbeidet skal det konkret vurderes:

- Utrede behovet for og vurdere innholdet i en felles avtaleforvaltning under Forvaltningsnettet, i forhold til brukerne på kommunal og statlig side, alternativt en deling av avtaleforvaltningen mellom statlig og kommunal side.
- Organisering av relasjoner til leverandører, løpende oppfølging, egne brukerfora, etc.
- Behovet for en permanent ivaretagelse av andre typer fellestjenester, utenom det rent avtalemessige under Forvaltningsnettet, herunder den løpende informasjonsvirksomheten.
- Forholdet mellom løpende driftsoppgaver og videreutviklingsbehov.
- Kompetansekrav og størrelse av en slik permanent driftsorganisasjon.
- Tilknytningsformer – legges til eksisterende statlige eller kommunale forvaltningsorganer, eller som en egen juridisk enhet og i så fall som stiftelse a.s, etc. Organisering av ansvars- og styringsforhold i forhold til brukere og eiere.
- Avklare grensesnitt i forhold til større innkjøpssamarbeid for kommunal og statlig sektor, andre relevante tiltak og behov.
- Finansieringsformer for driftsorganisasjonen – vurdere ulike alternativer for sentral bevilgningsfinansiering og prinsipper for kostnadsdeling mellom statlig side og kommunal side, brukerfinansiering, leverandørfinansiering, etc.
- Vurdering av de økonomiske konsekvensene av forslagene – Det skal foretas en nytte/kostnadsvurdering av forslagene som en begrunnelse for iverksetting av felles, permanente driftsløsninger.
- Vurderingsarbeidet bør sees i sammenheng med arbeidet til avtaleharmoniseringsgruppa.
- En bør også se på hvordan de organiserer tilsvarende arbeid i andre land (særlig Sverige og Danmark), og i store internasjonale konsern (f eks i Statoil og i Norsk Hydro).
- Utredningsarbeidet skal følges av en referansegruppe på 4–5 deltakere som er oppnevnt av henholdsvis KS, AAD, Ft og en eventuell sentral brukerorganisasjon av Forvaltningsnettets avtaler.
- Arbeidet anslås til totalt 5 ukeverk, og skal være fullført innen 1. desember 1998

REFERANSER

Tittel:	Videreføring av Forvaltningsnettprosjektet
Forfatter(e):	Kirsti Berg, Erik Bollestad, Endre Grøtnes, Haagen Sund
Statskonsults rapportnummer:	1999:8
Prosjektnummer:	390
Prosjektnavn:	Permanent driftsorganisasjon for Forvaltningsnettprosjektet
Prosjektleder:	Endre Grøtnes
Oppdragsgiver(e):	AAD
Resymé:	Mulige måter å videreføre Forvaltningsnettprosjektet
Arbeidsområde:	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering <input type="checkbox"/> Omstilling og organisasjonsformer <input type="checkbox"/> Informasjonsteknologi <input type="checkbox"/> Internasjonalisering <input type="checkbox"/> Lederskapsutvikling
Emneord:	Forvaltningsnettprosjektet, IT-innkjøp
Dato:	April 1999
Sider:	45
Pris:	kr 100,-
Utgiver:	Statskonsult Direktoratet for forvaltningsutvikling Postboks 8115 Dep 0032 OSLO