

Fornyrings-, administrasjons- og kirkedepartementet

Pb. 8004 Dep  
0030 OSLO

Deres ref:

Vår ref: 2013/70878-7

Arkivkode: 008

Dato: 05.12.2013

## Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets svar til høring: forslag om samordning av statlige innkjøp

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet er høringsinstans og avgir i dette brevet svar til departementet. Bufetats regioner og Bufetats senter for administrasjon og utvikling fikk anledning til å uttale seg, og deres innspill er innarbeidet i direktoratets svar. I høringsbrevet bes høringsinstansene om synspunkter på en rekke forslag. Direktoratets svar gjenspeiler derfor strukturen i høringsbrevet.

### Sammendrag av direktoratets synspunkter

En samordning av statlige innkjøp vil påvirke markedet i Norge. For kjøp av varer i et internasjonalt marked vil dette være bra. Innenfor markedet i Norge vil staten få stor markedsrett, noe som ikke udelt er positivt. Usikkerhet om konsekvensene synes å være stor. Det kreves derfor mer utredning før det tas en beslutning om å etablere en statlig samkjøpsordning.

Høringsnotatet bygger i hovedsak på positive erfaringer fra samordnet innkjøp i Danmark, Sverige og Finnmark. Norske samkjøpsordninger, som HINAS og UNINETT, burde ha fått en bredere omtale i dokumentet.

Departementets forslag inneholder elementer som direktoratet anser som svært nyttige, men også elementer som synes å være problematiske.

Direktoratet støtter departementets forslag i at

- det ligger et potensial i å forbedre / effektivisere innkjøp av standardiserte varer og tjenester som ikke er en del av Bufetats kjerneoppgaver,
- en ny samordningsenhet med fordel bør starte med et lite utvalg av innkjøpskategorier, med IKT som prioritert område, hvor markedet består av storkunder og store (til dels internasjonale) leverandører,
- samordningsenheten skal være brukerstyrt,
- samordningsenheten legger til rette for å stimulere helelektroniske prosesser (fra elektronisk konkurransegjennomføring til elektronisk bestilling og fakturering).

Direktoratet peker samtidig på følgende utfordringer:

- Ressursinnsparing som følge av samordnede innkjøp må ses i forhold til forventet

- ressursinnsats for å ivareta etatens spesielle interesser og øvrig deltakelse i brukerstyringen.
- Det er kun et lite antall kontrakter som omhandler standardiserte varer/tjenester, som ikke trenger brukertilpasning. IKT er et omfattende område, hvor mye må tilrettelegges for brukerne.
  - Direktoratet er usikker på om store og generelle innkjøpsavtaler gir de beste betingelsene. Det må iverksettes konkrete tiltak for å sikre små og mellomstore bedrifters deltakelse i konkurranser, og anskaffelser bør «porsjoneres» slik at markedet stimuleres til fordel for kundene.

Dersom det besluttes å opprette en samordningsenhet, foreslår direktoratet at oppgaven legges til et allerede eksisterende forvaltningsorgan, og at statlige etater pålegges obligatorisk deltakelse, men med mulighet for aktivt fravalg. Dette for å sikre nok arbeidsgrunnlag, samtidig mulighet for en gradvis utvikling av en slik enhet. Det forutsettes rammefinansiering i oppstartfasen.

## **Direktoratets innspill til høringsnotatets forslag:**

### **Ad kap. 4. Potensielle gevinster ved samordning av statlige innkjøp**

**Forslag: det opprettes en samordningsenhet som får ansvar for å inngå og forvalte rammeavtaler på vegne av statlige virksomheter**

#### **Innspill:**

Direktoratet er enig i at statlig innkjøpsarbeid med fordel kan effektiviseres og forbedres mht. kvalitet i anskaffelsesprosessen, resultat av konkurransen, etterlevelse av inngåtte kontrakter og innkjøpsfaglig kompetanse. Hvor vidt en ny samordningsenhet vil medføre positive effekter, er for tidlig å si, også i lys av at det ikke har blitt gjennomført tilstrekkelig kartlegging og analyser.

Bufetats årlige utgifter til kjøp av varer og tjenester:

Totalt:	2 500 mill. kr.
Utgifter utenom barneverntjenester og husleie:	650 mill. kr.
Utgifter i kategorien IKT, kontor, administrasjon:	100 mill. kr.

For Bufetats vedkommende utgjør kjøp av varer og tjenester innenfor innkjøpskategorien «IKT, kontor, administrasjon» maks 4 % av det totale årlige innkjøpsvolumet, men ca. 15 % av utgiftene utenom barnevern og husleie. En mulig innsparing må dog ses i lys av ressursbruken til brukermedvirkning, tilpasning og lignende.

Bufdir ser det som en risiko at avtaler inngått av en samordningsenhet ikke dekker etatens totale behov. Nødvendige tilpasninger, tilleggskjøp og tiltak for å hindre lekasjer må tas med i regnestykket.

**Forslag: Statlig samordning baseres på oppstart med noen utvalgte innkjøpskategorier, der IKT prioriteres**

#### **Innspill:**

Bufdir sier seg enig i en oppstart med noen utvalgte innkjøpskategorier. Generelt kan det sies at IKT er et svært omfattende område. Det er således nødvendig å spesifisere hvilke varer og tjenester som vil inngå i dette begrepet, for å kunne si noe om det passer for et slikt samarbeid. Se nærmere omtale under kap. 5 / avtaleporteføljen.

**Forslag: det gjennomføres analyser av effekter i markeder hvor samordning vurderes**

#### Innspill:

Markedsanalyser anses som svært viktig, før det velges områder og konkurranser. En overordnet faktainnsamling/markedsanalyse i Norge, samt en analyse av (utvalgte) etaters kjøpemønstre burde ha vært grunnlag for høringsbrevet. Som kjent kan erfaringer i andre nordiske land ikke uten videre overføres til Norge.

#### **Forslag: ....må det legges til rette for at SMB kan delta i konkurransen**

##### Innspill:

På noen områder består markedet av store, internasjonale leverandører. På mange andre områder vil det være en fordel å stimulere andre/mindre aktører til å delta i konkurranser. Samordning av statlige innkjøp appellerer i utgangspunkt til store leverandører. Mange statlige oppdragsgivere vil bli erstattet av én stor statlig oppdragsgiver. Dette vil påvirke markedet ved at det antakelig vil bli gjennomført færre, men større konkurranser, og at det inngås store avtaler. En slik «strømlinjeforming» av markedet vil primært appellere til store aktører. Det må derfor legges til rette for at små og mellomstore bedrifter også kan vinne konkurranser. En oppdeling av konkurranser, enten i deloppdrag, eller kun for et utvalg av offentlige etater, kan være en løsning. En annen løsning kan være geografisk spredning av avtaler. På den andre siden vil det med dette falle bort en del fordeler som nettopp vil ligge i store landsdekkende avtaler med én eller få leverandører.

#### **Forslag: potensialet for innovasjon vurderes i hvert enkelt tilfelle**

##### Innspill: enig

### **Ad kap. 5 Omfang av statlig samordning**

#### **Forslag: Samordning av innkjøp etableres som obligatorisk ordning..., men med mulighet for aktivt fravalg i enkeltkonkurranser**

Innspill: Forslaget om obligatorisk deltakelse, men med mulighet til reservasjon mot deltakelse i enkelte konkurranser, synes å være den beste løsningen for å sikre organets eksistensgrunnlag og forutsigbarhet mht. oppgaver og inntekt. Obligatorisk deltakelse fordrer imidlertid at avtalene er godt egnet til å dekke enkelte etaters behov.

#### **Forslag: ...åpent for tilslutning fra andre virksomheter med statlig eierskap, iht. søknad**

Innspill: ingen motforestillinger.

#### **Forslag: Avtaleporteføljen etableres i tett dialog med kjøpere og leverandører gjennom nettverksgrupper generelt og i prosjekt/referansegrupper for den enkelte rammeavtale**

##### Innspill:

Ivaretagelse av den enkelte etats behov/krav til ytelsen i en konkurranse forutsetter en tett dialog mellom behovseiere og den som skal gjennomføre konkurransen. Det er vanskelig å se hvordan en slik dialog kan bli gjennomført dersom anskaffelsen gjelder mange deltakere. Organisering og gjennomføring av behovseiernes deltakelse i forarbeidet / deres reelle innflytelse på porteføljen anses som en stor utfordring. Behov for detaljstyring fra behovseiernes side krever en omfattende organisering av forarbeidet. En mer «summerisk» ivaretagelse av enhetenes behov vil føre til «generelle avtaler som ikke fullt ut dekker innmeldte behov».

En mulig løsning kan være, slik det er foreslått i høringsnotatet, at samordning begynner med/begrenser seg til standardiserte vareanskaffelser, som f.eks. kontorrekvisita, kontormøbler og annet standardisert utstyr/rekvisita. Også kjøp av elektrisk kraft vil være egnet for sentraliserte

anskaffelser. Telefoni kan være et egnet område, evt. delt opp i hardware (utstyr), tellerskritt og tjenester.

Høringsnotatet omtaler også «prosjektet samordning av det statlige IKT-området». Dersom det er ønskelig med en (større grad av) nasjonal standardisering, så kreves det antakelig en bredere tilnærming til dette enn samordnede kjøp. Nasjonale standardiseringskrav kan betinge endringer som den enkelte etat ikke alltid har midler/ressurser til å følge opp.

IKT konsulenttjenester (inkl. utviklingstjenester) er et område som det vil være krevende å ha nasjonale rammeavtaler på. Det vil heller ikke være ønskelig at det kun er de store aktørene som er tilgjengelige i utviklingsprosjekter.

Generelt kan man si at IKT er et for lite presist begrep. Det er nødvendig å spesifisere hvilke varer og tjenester som inngår i begrepet for å kunne si noe mer eksakt om hva som passer for nasjonalt innkjøpssamarbeid. Fordelene vil være størst i mindre statlige etater, i det kompetanse på regelverk og IKT som regel vil være mindre enn i større etater.

### **Ad samordningsenhetens funksjon som rådgivningstjeneste**

Bufdir er enig i at «generell innkjøpsfaglig rådgivning» ikke bør legges til samordningsenheten. Det forventes derimot at denne enheten innehar spisskompetanse på porteføljen sin, i tillegg til den innkjøpsfaglige spisskompetansen. En viss rådgivningsfunksjon til deltakende enheter på de utvalgte områder anses derfor som en naturlig del av samordningsenhetens oppgaver. Direktoratet vil komme tilbake til dette under «organisering av samordningsenheten».

## **Ad kap. 6 Organisering, styring og finansiering**

### **Forslag: for å støtte Samordningsenhetens videre utvikling og sikre brukerforankring etableres det brukerråd**

#### Innspill:

Brukerdeltakelse er en forutsetning for at samordningsenheten vil lykkes med å få på plass gode avtaler som dekker deltakende etaters behov. Forslaget om å etablere ett permanent brukerråd støttes. Det forutsettes at alle deltakende etater er representert i dette brukerrådet. Et slikt brukerråd vil dog måtte begrense seg til mer overordnede/strategiske temaer, samt en overordnet ivaretagelse av de ulike etaters interesser.

Brukermedvirkning i konkrete anskaffelser vil være utfordrende: på den ene siden ser direktoratet behovet for «deltakende enheters» direkte innvirkning i utforming av krav-/behovsspesifikasjon, på den andre siden ser man også et behov for å begrense dette for å sikre en effektiv tilrettelegging og gjennomføring av en konkurranse. Etablering av arbeidsgrupper rundt enkelte anskaffelser, hvor ulike etater (ut fra størrelse, geografisk spredning o.l.) er representert, kan være en mulig løsning. Det forutsettes en løpende måling av enhetenes brukerorientering.

Videre må det sikres gode «samhandlingsløsninger, som f.eks. portaltjenester, arbeidsrom mm.

### **Forslag: Samordningsenheten finansieres primært med nærmere utredet omsetningsavgift på bruk av avtaler, med rammebevilgning de første driftsårene.**

#### Innspill:

#### Ad finansiering:

Bufdir støtter forslaget om rammefinansiering i oppstartfasen. Det forutsettes at det legges friske midler inn i enheten, og at den dimensjoneres slik at den er operativ fra første stund. En overgang til

en finansiering gjennom en omsetningsavgift må utredes og ses i forbindelse med hvordan den nye enheten kommer i gang med sine oppgaver.

#### Ad organisering av en samordningsenhet

Buudir foreslår at den nye samordningsenheten legges til et eksisterende forvaltningsorgan. Erfaringsmessig er det tid- og ressurskrevende å etablere en helt ny enhet slik at den faktisk blir operativ. Direktoratet ser det derfor som en fordel at den nye enheten knytter seg i begynnelsen til et allerede eksisterende forvaltningsorgan, som allerede har en god intern organisering og god innkjøpsfaglig kompetanse. Dette vil være et bedre utgangspunkt for en «gradvis oppstart», enn det å opprette et helt nytt forvaltningsorgan eller et statlig selskap. En løpende evaluering av effekten, samt hvordan en slik enhet i praksis fungerer, vil danne grunnlag for en videre utvikling av en slik enhet, og hvilken form for organisering den vil få.

#### ad geografisk plassering av en samordningsenhet

Buudir anbefaler en pragmatisk tilnærming, hvor hensyn til «brukere» og «leverandører» er styrende for geografisk plassering. Det vises også til direktoratets innspill til organisering – se ovenfor.

### **Kap. 7 Samordning og potensialet for elektronisk handel**

#### Innspill:

Buudir støtter høringsnotatets forslag til elektroniske løsninger.

Med hilsen

Mari Trommaltd (e.f)  
direktør

Nils Christian Thomsen  
seksjonssjef

*Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet signatur.*