



Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
Postboks 8004 Dep.
0030 OSLO

Deres ref: 12/1080

Vår ref: 13/7129

Vår dato: 10.12.2013

Høring - forslag om samordning av statlige innkjøp

Vi viser til departementets brev av 04.09.13, med høring av forslag om samordning av statlige innkjøp.

Arbeids- og velferdsdirektoratet vil i dette brevet komme med enkelte kommentarer og synspunkter på de forslagene som fremkommer i høringsnotatet.

Til høringsnotatets punkt 4 – Potensielle gevinster ved samordning av statlige innkjøp:

Arbeids- og velferdsdirektoratet er generelt positive til departementets forslag om samordning av statlige innkjøp. Direktoratet antar - i tråd med de utredninger som er gjennomført på området - at dette vil kunne lede til betydelige besparelser for staten. Vi ser det som sannsynlig at hoveddelen av disse besparelsene vil komme små og mellomstore statlige virksomheter til gode. For store statlige virksomheter som Arbeids- og velferdsetaten, som allerede har sentralisert store deler av sine innkjøp (ca 10 milliarder kroner årlig), vil vi anta at gevinsten vil være fra moderat til liten.

Når det gjelder utnyttelsen av gevinstpotensialet ved samordningen, vil det være det viktig å ha et bevisst og balansert forhold til den delen av gevinstpotensialet som er knyttet til lavere pris. Ved slik stor og bred samordning er det alltid en risiko for at vi kan få en uønsket vridning fra et fokus på kvalitet, til et fokus på pris. En slik uønsket effekt kan oppstå ved at en enhet som anskaffer på vegne av andre, og som i liten grad selv skal anvende resultatene av anskaffelsen, men som blir «målt» på evnen til å oppnå gode priser, vil kunne tendere til å ha større fokus på pris enn kvalitet. Billige produkter/tjenester med lav kvalitet kan føre til betydelige ekstrakostnader for de statlige enhetene som faktisk skal benytte dem, enten ved at man må kjøpe tilleggstjenester/-produkter, eller ved at man må benytte ekstra personalressurser for å dekke inn svakhetene ved produktene/tjenestene. Samordningsenheten vil kunne rapportere store «besparelser» for sine samordnede innkjøp, mens de samarbeidende statlige enhetene vil kunne få tilsvarende eller større ekstrakostnader på andre budsjetter.

ARBEIDS OG VELFERDS DIREKTORATET

Postadresse: Postboks 5, St. Olavs plass // 0130 OSLO

Besøksadresse: Akersgata 64-68 //
Tel: 21 07 00 00 // Faks: 21 07 00 01

www.nav.no //

Slike uønskede effekter kan antakeligvis unngås ved utforming av gode og balanserte mål for samordningsenheten, samt ved bred brukervedvirkning i arbeidet med kravspesifikasjon og tildelingskriterier for den enkelte anskaffelse. Brukervedvirkning ser ut til å være godt ivare tatt i det foreliggende forslaget.

Det finnes også andre sterke motkrefter som vil kunne påvirke statens besparelser ved samordning av innkjøp. Lavere pris på statens samordnede innkjøp vil kunne påvirke leverandørenes inntjening. I praksis vil leverandørene da forsøke å ta igjen det tapte på andre (tilstøtende) områder. Man kan således se for seg at leverandører til staten øker prisene på de varer/tjenester som ligger utenfor det samordnede innkjøpet, for å bevare sin inntjening. Også her blir det viktig med bred brukervedvirkning for å sikre hensiktsmessig avgrensning av de vare-/tjenestekategoriene som skal samordnes.

Til høringsnotatets punkt 5 – Omfang av statlig innkjøpssamordning:

Arbeids- og velferdsdirektoratet konstaterer at forslaget kun berører *statlig* innkjøpssamordning. Kommuner og fylkeskommuner er ikke foreslått tatt med i ordningen. For Arbeids- og velferdsetaten som er lovpålagt å ha felles lokale kontorer med alle kommunene hadde det vært gunstig om også kommunene kunne vært inkludert i innkjøpssamordningen. De 456 NAV-kontorene rundt omkring i landet består formelt sett av én kommunal og én statlig del med hver sine separate budsjetter, men skal utad mot brukerne fremstå som ett. Det hadde således vært ønskelig om man i NAV-kontorene kunne kjøpe utstyr og rekvisita fra samme leverandører på tvers av de formelle skillene mellom stat og kommune. De helt spesielle utfordringene som Arbeids- og velferdsforvaltningen har på dette området vil således ikke bli løst av det foreliggende forslaget om *statlig* innkjøpssamordning.

Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter den foreslåtte måten å etablere Samordningsenheten på, med obligatorisk deltakelse med aktivt fravalg. En obligatorisk ordning vil kunne gi god forutberegnelighet både for leverandører, kunder (statlige virksomheter) og Samordningsenheten, og dette vil øke innkjøpsordningens mulighet for å bli en suksess. Samtidig er viktig for Arbeids- og velferdsdirektoratet at det er mulighet for aktivt fravalg i hver konkurranse. Fravalgsmuligheten vil sikre den enkelte etat styringsrett dersom anskaffelsen er av en slik art at etaten ikke har tekniske eller juridiske muligheter til å delta, eller i andre tilfeller der en ikke ser seg tjent med at produkter/tjenester kjøpes gjennom en felles statlig avtale.

Direktoratet støtter høringsens forslag om at fravalg må begrunnes, men at fravalget ikke kan overprøves. En begrunnelsesplikt vil kunne gi Samordningsenheten kunnskap om - og innsikt i - vurderingene gjort av den enkelte virksomhet, som vil kunne gi Samordningsenheten mulighet for å innrette anbudskonkurranser på en enda bedre måte i fremtiden.

Arbeids- og velferdsdirektoratet stiller seg positive til at man starter med felles innkjøpsordninger og rammeavtaler på områdene standard IKT-utstyr, programvare og tjenester. Det er innen disse områdene at vi ser størst potensiale for gevinst. Dette er områder som i stor grad pr. i dag håndteres gjennom rammeavtaler, og hvor volum er en av faktorene som bestemmer priser og øvrige betingelser fra leverandørene.

Det bør defineres nærmere hva slags utstyr, programvare og tjenester som tenkes omfattet. Hva som er «Standard utstyr» kan oppfattes svært forskjellig i forskjellige virksomheter. For eksempel kan utstyr som tilsynelatende følger gitte aksepterte standarder, likevel ikke passe basert på konkrete implementasjoner i en helhet i den enkelte virksomhet.

Med standard IKT-utstyr mener vi eksempelvis:

- Servere
- Arbeidsstasjoner
- Skrivere
- Nettverks infrastruktur (routere/switsjer)

Med standard programvare mener vi eksempelvis:

- Windows Operativsystem
- Lisensbelagte kontorstøtte applikasjoner
- Lisensavtaler for Databaseprodukter:

Med standardtjenester mener vi eksempelvis:

- Konsulentbistand innen fagområder hvor kravet er generell fagkompetanse

Vi forutsetter i dette innspillet at «standardtjenester» ikke omfatter de mer etatsspesifikke rammeavtalene for konsulentkjøp som Arbeids- og velferdsdirektoratet i dag benytter for å dekke vårt kompetanse- og ressursbehov knyttet til virksomhetskritiske områder, slik som IKT-arkitektur, prosjektledelse, test- og utviklingsarbeid for å nevne noen. Vi mener at grensegangen her må gås opp med Arbeids- og velferdsdirektoratet og de andre største statlige aktørene før beslutning om konkret samordning fattes.

Det kan også være interessant om den felles samordningsenheten utreder muligheten for å etablere rammeavtaler for ulike sky-tjenester (cloud services), men at prisforhandlingene overlates til den enkelte virksomhet for å få beste pris knyttet til konkret bruk og volum. Vi mener at en slik ordning har vært under utprøving i Sverige, slik at man kanskje kan innhente relevante erfaringer derfra.

Det er i høringsnotatet foreslått at det skal gjennomføres analyser av effekter i markeder hvor samordning vurderes. Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter at det gjennomføres slike analyser i forkant av hvert avtaleområde hvor samordning vurderes. Vi ønsker at

virksomhetene får god informasjon om hvordan analysene gjennomføres, og at man får anledning til å gi tilbakemelding på funnene før det fattes en beslutning om faktisk samordning.

Til høringsnotatets punkt 6 – Organisering, styring og finansiering:

Arbeids- og velferdsdirektoratet ser at det finnes fordeler og ulemper ved alle de foreslåtte organisasjonsformene. For å sikre rask etablering og enkel styring av enheten tror vi det kan være klokt å velge en velprøvd organisasjonsform som f.eks. et forvaltningsorgan, og å legge enheten sammen med et eksisterende kompetansemiljø, f.eks. Depkjøp eller DIFI.

Arbeids- og velferdsdirektoratet vurderer det som svært viktig at foreslåtte nettverksgrupper og prosjekt/referansegrupper etableres raskt, og at disse forane fungerer godt. Dette vil kunne gi både virksomheter, leverandører og Samordningsenhet felles forståelse av mål, utfordringer og muligheter ved samordningen. Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at et slikt trepartssamarbeid vil være et viktig redskap for å kunne lykkes. I dette samarbeidet må man ha fokus på hvordan man følger opp og evaluerer leveranser og systematiserer erfaringer. På denne måten vil enheten aktivt bidra til leverandørutvikling, og til at de som gjennomfører for anskaffelsene i Samordningsenheten får fortløpende innsikt i konsekvensene og resultatene av de anskaffelsene som er gjort.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er positive til en finansieringsordning av innkjøpsenheten basert på rammebevilgninger de første årene, som gradvis fases ut av en omsetningsavgift på bruken av de avtalene som enheten inngår. Vi forutsetter at ordningen med omsetningsavgift organiseres på en slik måte at dette ikke påfører brukerne av avtalene ekstra administrative byrder og omkostninger.

Selv om man legger opp til stor grad av elektroniske prosesser i forbindelse med innkjøpene, tror vi at behovet for kontakt med leverandørene i forbindelse med kontraktsinngåelser og senere kontraktsoppfølging kan gjøre det nødvendig/hensiktsmessig å lokalisere enheten i nærheten av en stor nasjonal og internasjonal flyplass. Hensynet til kostnadseffektiv drift av enheten, og hensynet til å sikre bred nasjonal/europeisk/internasjonal konkurranse om kontraktene kan tale for en lokalisering av innkjøpsenheten i det sentrale østlandsområdet i nærheten av Gardermoen, eller på et annet sted i landet med gode kommunikasjonsmuligheter til øvrige deler av landet og utlandet. Slike praktiske hensyn kan komme i strid med politiske føringer om å legge nyopprettede statlige arbeidsplasser til distriktene, men kan være nødvendig for å sikre de ønskede effektene av innkjøpsenheten.

Til høringsnotatets punkt 7 – Samordning og potensialet for elektronisk handel:

Arbeids- og velferdsdirektoratet legger til grunn at Samordningsenheten vil benytte elektroniske støtteverktøy i sine anskaffelsesprosesser. Slike verktøy er i bruk i varierende grad i innkjøpsprosessene rundt omkring i statlige virksomheter i dag, og vi tror det er

fornuftig om Samordningsenheten utreder dette området nærmere, blant annet for å sikre de positive effekter og besparelser som høringsnotatet viser til. Det vil også være ønskelig å få mer presis kunnskap om hva som må til, både hos Samordningsenhetene, virksomhetene og leverandørene, for at man skal kunne ta i bruk slike verktøy effektivt. Forutsatt at dette gjennomføres, støtter vi kravene om at det skal tilrettelegges for elektroniske avrop basert på Elektronisk handelsformat (EHF), og at brukere og leverandører må forplikte seg til å gi Samordningsenheten tilgang til forbruks- og leveransestatistikker.

Til høringsnotatets punkt 8 – Økonomiske og administrative konsekvenser:

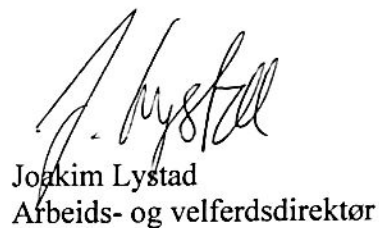
Arbeids- og velferdsetaten har selv et stort fagmiljø med høy kompetanse knyttet til innkjøp, og vi tror således at gevinstpotensialet ved samordning vil være svært begrenset for vår etat isolert sett. Vi tror også at det kan komme tilfeller hvor oppnådde priser, kvalitet og øvrige betingelser knyttet til fellesstatlige rammeavtaler kan vise seg å være «dårligere» for etaten enn det man kunne ha oppnådd selv, bl.a. fordi man i etaten sitter med detaljert kompetanse om behovene som gjør oss i bedre stand til å anskaffe det etaten trenger. Det er også lettere å skreddersy kravene til anskaffelsene til etatens behov, når man ikke samtidig behøver å hensynta alle andre etaters behov. Dette kan selvfølgelig til dels motvirkes ved at de omtalte foraene for samhandling etableres og fungerer etter hensikten.

Etablering av en samordningsenhet kan også føre til en viss risiko for kompetansetap ute i de statlige virksomhetene, ved at den enkelte enhet selv vil gjennomføre færre anskaffelser enn i dag. Vi tror at man gjennom selve anskaffelsen opparbeider seg verdifull kompetanse både i forhold til avtalen, produktet/tjenesten man kjøper, og kunnskap og innsikt knyttet til leverandørforhold. Dette er viktig kompetanse for å kunne følge opp de påfølgende avrop og leveranser, som det er foreslått at virksomhetene selv skal ha ansvar for etter etableringen av samordningsenheten. Bortfallet av «enkle» anskaffelser av standardiserte varer og tjenester i virksomhetene kan også gjøre det mer utfordrende å øve opp egne ansatte som skal gjennomføre de mer kompliserte skreddersydde anskaffelser som fortsatt vil ligge til virksomhetene.

Det er også mulig at Samordningsenheten vil medføre kompetanselekkasje fra andre offentlige etater med større innkjøpsmiljøer. Det er svært viktig at de foreslåtte tiltakene knyttet til samarbeid mellom virksomheter (kunder), leverandører og Samordningsenheten fungerer godt. Etter vårt syn bør kompetansedeling og rådgivning til de samarbeidende statlige virksomhetene ha høy prioritet hos samordningsenheten.



Per O. Fjell



Joakim Lystad
Arbeids- og velferdsdirektør

Kopi til: Arbeidsdepartementet