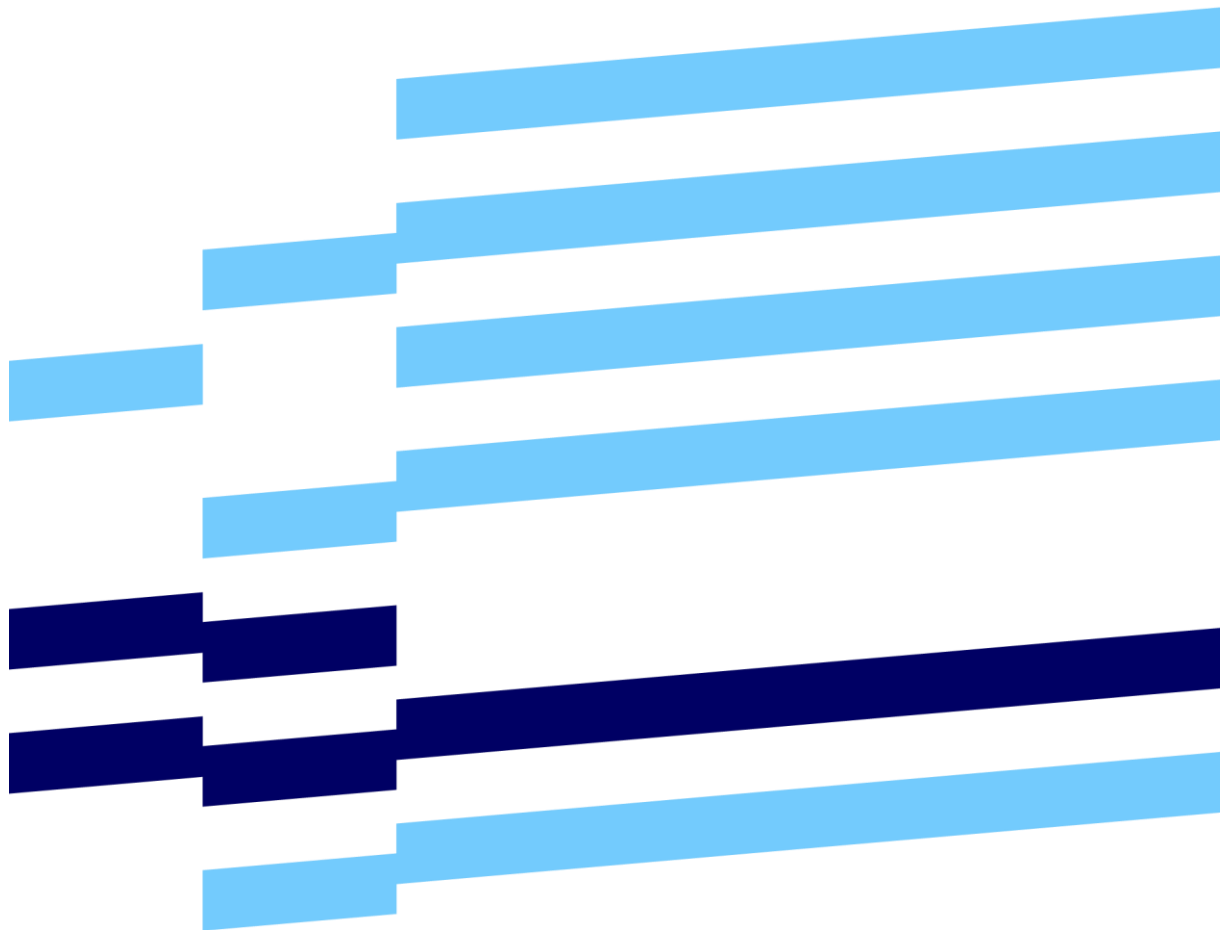


Innkjøpsordning/markeds plass for skytjenester

Forprosjektrapport



Forord

I 2016 la regjeringen fram sin strategi for bruk av skytjenester. En viktig målsetning med strategien var å legge til rette for at virksomheter – både offentlige og private – skulle ta i bruk skytjenester på en sikker og forsvarlig måte.

Det er Difis erfaring at mange virksomheter fortsatt er usikre når det gjelder bruk av skytjenester. Virksomhetene er usikre på hvordan anskaffelse av skytjenester passer inn med anskaffelsesregelverket, og de er usikre på hvilke krav som gjelder for sikkerhet og personvern ved bruk av skytjenester.

Siden 2016 har digitaliseringsrundskrivet inneholdt en anbefaling om å bruke skytjenester der dette gir den beste og mest kostnadseffektive løsningen. Samtidig understrekes det at virksomhetene selv har ansvar for informasjonssikkerhet i egne systemer, og for å gjøre tilstrekkelige risikovurderinger. Vi vet at mange virksomheter sliter med både ressurser og kompetanse til å gjennomføre slike vurderinger.

Som fagorgan for IKT-sikkerhet i statsforvaltningen og som strategisk organ for anskaffelser i forvaltningen, har Difi spesielt gode forutsetninger for å kunne veilede offentlige virksomheter i anskaffelse av skytjenester og i hvilke hensyn til sikkerhet man bør ta i slike anskaffelser. Difi driver også Statens innkjøpsenter, som inngår og forvalter rammeavtaler på vegne av staten.

Da regjeringen ønsket å vurdere etablering av en egen markeds plass for skytjenester med det formål å gjøre det enklere for virksomhetene å anskaffe skytjenester, og samtidig ivareta sine sikkerhetsbehov, var det derfor naturlig for Difi å ta en ledende rolle i dette arbeidet.

Forprosjektet som presenteres i denne rapporten har vært et samarbeid mellom Difi og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Gjennom arbeidet med prosjektet har en rekke offentlige virksomheter fra stat og kommune stilt opp og delt sine erfaringer og innspill med oss. Vi har også hatt god dialog med KS, bransjeforeningene Abelia og IKT-Norge og vi har fått innspill fra leverandører av skytjenester. Tusen takk til alle som har bidratt!

Oslo, 28.06.2018



Steffen Sutorius

direktør

Innhold

1	Bakgrunn og formål	5
1.1	Kort om skytjenester	5
1.2	Status for bruk av skytjenester i offentlig sektor	6
1.3	Hvorfor trenger vi en innkjøpsordning/markeds plass for skytjenester? ...	7
1.4	Hva vil vi oppnå?	11
2	Kartlegging av erfaringer og behov	13
2.1	Behov hos de avropende virksomhetene	13
2.2	Innspill fra leverandørindustrien	14
2.3	Erfaringer fra andre land og virksomheter	15
3	Enkel og sikker anskaffelse av skytjenester – mulige tiltak	20
3.1	Mulige overordnede modeller.....	20
3.1.1	Videreføring av dagens situasjon.....	20
3.1.2	Sentralt fremforhandlede rammeavtaler (Statens innkjøps senter).....	20
3.1.3	Markeds plass for skytjenester inspirert av britiske «G-Cloud»	22
3.1.4	Felles offentlig skytjeneste/avtale	22
3.2	Juridiske modeller	24
3.2.1	Tradisjonelle rammeavtaler.....	24
3.2.2	Rammeavtale som inngås med alle kvalifiserte leverandører	25
3.2.3	Dynamisk innkjøpsordning (Dynamic Purchasing System, DPS)	26
3.2.4	Kontroll av tjenester som faller utenfor regelverket	26
3.3	Grad av kontroll	27
3.4	Hvem skal omfattes av ordningen?	29
4	Samfunnsøkonomisk analyse	32
5	Anbefalinger	35
5.1	Tjenester på markeds plassen	37
5.2	Krav til leverandører og tjenester	37
5.3	Teknisk løsning.....	39
5.4	Organisering	40
5.5	Finansieringsmodell	41
5.6	Ressurser	43

6	Risikovurdering	46
6.1	Tradisjonelle rammeavtaler i stedet for en rammeavtale basert på G-Cloud.....	46
6.2	Offentlig sektor som dominerende aktør i markedet.....	46
6.3	Pristransparens.....	47
6.4	Krav om lagring av data nasjonalt.....	47
6.5	Risiko knyttet til etablering av en IKT-løsning.....	48
7	Vedlegg.....	49
	Vedlegg 1: Behovskartlegging og dialog med markedet	49
	Vedlegg 2: Juridisk vurdering av en modell basert på G-Cloud.....	53
8	Referanseark for Difi.....	65

Sammendrag

Regjeringen la i 2016 fram *Nasjonal strategi for bruk av skytjenester*. Målet med strategien er å gi offentlige og private virksomheter et større handlingsrom ved valg av IKT-løsninger for egen virksomhet. Økt bruk av skytjenester kan medvirke til:

- sterkere fokus på virksomhetens kjernevirksomhet
- økt fleksibilitet, også i form av samhandling og mobilitet
- bedre sikkerhet gjennom profesjonaliserte og standardiserte IKT-tjenester
- lavere terskel for innovasjon og nyetablering
- mindre klimaavtrykk fra IKT-drift

Det er i dag en klar utvikling i retning av mer sentraliserte løsninger og mer bruk av skytjenester i norsk offentlig sektor. Dette gjelder ikke minst en dreining mot mer kjøp av programvare i skyen. Samtidig er det fortsatt stor usikkerhet knyttet til særlig sikkerhet og personvern ved bruk av skytjenester.

Offentlig sektor er under press for å kutte utgiftene til IKT. Samtidig vet vi at kommunal sektor ikke har prioritert arbeidet med digitalisering fullt ut.¹ Manglende kapasitet og kompetanse fører til at arbeidet med sikkerhet og personvern ikke blir tilstrekkelig ivaretatt.²

Et tiltak som vil gjøre det enklere å gjennomføre en forsvarlig anskaffelse av skytjenester for norske offentlig virksomheter, er etableringen av en markeds plass eller innkjøpsordning for slike tjenester. Gjennom etableringen av en slik løsning kan man oppnå økt utbredelse av sikre, lovlige og kostnadseffektive skytjenester, for slik å bidra til bedre, mer kostnadseffektiv IT i offentlig sektor i Norge. Regjeringspartiene har tatt inn i sin politiske plattform at: «Regjeringen vil etablere en sentral markeds plass for skytjenester».³

Det er derfor etablert et samarbeid mellom Difi og Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å vurdere mulig innretning av en slik markeds plass. Prosjektet har vurdert mulige overordnede modeller for etablering av markeds plassen, gjennomført behovskartlegginger og fått gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av de mest aktuelle alternativene.⁴

Den samfunnsøkonomiske analysen viser at en markeds plass for skytjenester vil ha en netto nytte på mellom 2,2 og 3,4 milliarder 2018-kroner⁵, avhengig av hva slags type rammeavtaler man bruker og hvor mye veiledning og kontroll som bygges inn i markeds plassen. Den

¹ Dokument 3:6 (2015-2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester*

² Datatilsynet (2015): *Personvern og internkontroll i kommune-Norge*. Publisert på Datatilsynets nettsider 18. november 2015. Sist oppdatert 17. desember 2015. <https://www.datatilsynet.no/Sektor/Kommune-stat/Kommuneundersokelsen/>

³ *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre*. Jeløya, 14. januar 2018

⁴ Oslo Economics (2018): *Samfunnsøkonomisk analyse av tiltak for økt offentlig bruk av skytjenester*. Utarbeidet av Oslo Economics på oppdrag fra Direktoratet for forvaltning og ikt

⁵ Beregnet ut fra drift av en markeds plass fra 2019-2029

modellen som kommer ut med størst samfunnsøkonomisk nytte er en markedsplass modellert etter Storbritannias G-Cloud, men med mer omfattende veiledning og kontroll. En slik modell tar utgangspunkt i at man kan etablere en rammeavtale der alle leverandører som tilfredsstillers kvalifikasjonskravene får delta. Etter en dom i EU-domstolen i mars 2018 er det blitt stilt spørsmål ved om man lovlig kan benytte en slik modell, eller om det er nødvendig å gjøre et faktisk valg av leverandører inn i en rammeavtale. Difi har gjort en juridisk vurdering av modellen, og konkludert med at det er stor risiko for at denne bryter med anskaffelsesregelverket.

Difi foreslår derfor at man begynner arbeidet med en fleksibel markedsplass som kan inneholde en eller flere tradisjonelle rammeavtaler for skytjenester, samtidig som man fortsetter arbeidet med å avklare lovligheten av en avtale modellert etter G-Cloud. Bruk av rammeavtaler gir uansett betydelige besparelser i transaksjonskostnader, både for leverandører og avropende virksomheter.

Et viktig element i den løsningen som er vurdert til å gi størst samfunnsøkonomisk nytte, er såkalt «utvidet kontroll». Dette omfatter kontroll av leverandørens egendeklarasjon, slik som kontroll av at databehandleravtalen tilfredsstillers krav i GDPR, at sertifiseringer er som oppgitt, og at nødvendig dokumentasjon er vedlagt. Det utvikles et eget egenerklærings-skjema for sikkerhet som leverandørene skal fylle ut, og som korresponderer til de sikkerhetskravene de avropende virksomhetene trenger å vurdere. Dette kan implementeres uavhengig av juridisk modell.

Tilbakemeldingen fra behovskartleggingen i offentlig sektor at virksomhetene også ønsker mer støtte i gjennomføringen av anskaffelsen, og mer veiledning i gjennomføring av risikoanalyser og vurdering av hvorvidt løsningene markedet tilbyr er tilstrekkelig sikre for formålet.

Difi ønsker derfor å etablere mekanismer som kan hjelpe de avropende virksomhetene å stille riktige sikkerhetskrav for sitt behov. Det finnes en rekke systemer og typer av systemer der man kan anta at store deler av offentlig sektor vil ha felles behov – for eksempel kommunale fagsystemer som behandler sensitive personopplysninger, journal-/arkivsystemer etc. For denne type løsninger vil det være store besparelser i at markedsplassen gjør felles vurderinger av hva som skal være minstekrav til sikkerhet, som så de avropende virksomhetene kan benytte seg av. Ansvar vil likevel ligge hos de avropende virksomhetene. I tillegg vil kontroll av og veiledning til bruk av såkalt «gratisprogramvare» som er utbredt i det offentlige også kunne bidra til bedre sikkerhet ute i virksomhetene.

Det anbefales at markedsplassen skal omfatte hele offentlig sektor – også kommuner og fylkeskommuner. Statens innkjøpssenter har i dag bare mandat til å inngå avtaler på vegne av statlig sektor. Dersom Statens innkjøpssenter skal ha ansvaret for å inngå rammeavtalene i markedsplassen, vil det kreve en utvidelse av dagens mandat.

I etablering og drift av en markedsplass for skytjenester vil det være behov for kompetanse både fra Statens innkjøpssenter, Difis miljø for veiledning i anskaffelse av skytjenester, «Program for digitale anskaffelser» og Difis informasjonssikkerhetsmiljø. I tillegg bør man ha tett samarbeid med andre relevante miljøer, slik som Datatilsynet, NSM og Arkivverket.

1 Bakgrunn og formål

Regjeringen la i 2016 fram *Nasjonal strategi for bruk av skytjenester*.⁶ Målet med strategien er å gi offentlige og private virksomheter større handlingsrom ved valg av IKT-løsninger for egen virksomhet. Økt bruk av skytjenester kan bidra til:

- sterkere fokus på virksomhetens kjernevirksomhet
- økt fleksibilitet, også i form av samhandling og mobilitet
- bedre sikkerhet gjennom profesjoniserte og standardiserte IKT-tjenester
- lavere terskel for innovasjon og nyetablering
- mindre klimaavtrykk fra IKT-drift

1.1 Kort om skytjenester

Skytjenester er skalerbare IKT-tjenester som leveres over nett. I stedet for at den enkelte virksomhet selv står for infrastruktur for lagring, databehandling, og eventuelt drift av plattformer og programvare, settes dette ut til en ekstern leverandør som leverer tjenestene fra sine egne datahaller.

Viktige kjennetegn på slike tjenester er:

- De er lett tilgjengelige over alt (via nettverk).
- De blir levert etter behov (on demand) og skalerer sømløst opp eller ned etter bruk.
- De kan anskaffes og skales raskt, og kunden kan selv administrere tjenesten, oftest uten involvering fra tilbyderen (selvbetjening).

Både infrastruktur som lagring og databehandling (Infrastructure as a Service, IaaS); plattformtjenester som operativsystem og databaser (Platform as a Service, PaaS); og programvare (Software as a Service, SaaS) kan leveres som skytjenester. Kjøp av programvare levert som skytjenester har mye til felles med kjøp av annen standard programvare (hylleware).

1.1.1 Stordriftsfordeler

Leverandører av allmenne skytjenester (public cloud) er dimensjonert for å håndtere store mengder kunder. Dette gjør at de kan få en mye høyere utnyttelse på sin infrastruktur enn det selv store virksomheter kan greie på egen hånd. Utnyttelsesgraden på servere i nettskyen anslås til minimum 50 prosent, mens en utnyttelsesgrad på mellom 15 og 25 prosent er anslått for interne og mindre, lokale datasentre (avhengig av bruk og størrelse).⁷ Denne forskjellen i utnyttelsesgrad har effekt både på økonomi og klima.

⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016): *Nasjonal strategi for bruk av skytjenester*. H-2365

⁷ Shehabi, A., Smith, S.J., Horner, N., Azevedo, I., Brown, R., Koomey, J., Masanet, E., Sartor, D., Herrlin, M., Lintner, W. (2016): *United States Data Center Energy Usage Report*. Lawrence Berkeley National Laboratory, Berkeley, California. LBNL-1005775

1.1.2 Sikkerhet

Skytjenester kan gi økt teknisk sikkerhet – fordi leverandøren ofte har både bedre kompetanse og mer ressurser enn kunden.⁸ Dette gjelder ikke minst fysisk sikring av datasenter. Når programvare leveres som en skytjeneste, blir den levert som en standard løsning. Det betyr at sikkerhetsoppdateringer rulles ut til alle kunder samtidig. Dette kan gi økt sikkerhet for virksomheter som mangler gode egne rutiner for slik oppdatering.⁹

1.1.3 Fleksibilitet

Skytjenester kan tilby fleksibilitet på flere nivåer:

- Skytjenester tilbyr nær ubegrenset kapasitet for databehandling -og lagring, og skalerer i samme takt som behovet øker.
- Skytjenester gjør det enklere å legge til rette for mobilitet – både geografisk og på tvers av terminaler (PC/nettbrett/mobil). Mangle virksomheter sliter med «skygge IT», det vil si løsninger og applikasjoner brukerne installerer eller benytter utenfor IT-avdelingens kontroll. Løsninger som åpner opp for «lovlig» mobilitet bidrar til å begrense omfanget av skygge-IT, og bidrar dermed indirekte til økt sikkerhet.
- Tjenesteutsetting av IT-drift til en skylevernadør kan friggi interne ressurser slik at disse i stedet kan fokusere på mer strategisk planlegging og tjenesteutvikling.

1.1.4 Innovasjon

Når man benytter skytjenester, er man ikke avhengig av store investeringer i fysisk infrastruktur før man starter opp et prosjekt. En skybasert infrastruktur gjør at man kan starte i det små – for eksempel med en pilot – og så oppskalere sømløst etter hvert som man får flere brukere.

En arkitektur basert på skytjenester – der løsningene er «bygd for sky» («cloud native») vil også kunne gjøres mer modularisert, med ulike større og mindre komponenter, bruk av mikrotjenester mm. som åpner for økt fleksibilitet og kortere utviklingsløp.

1.2 Status for bruk av skytjenester i offentlig sektor

Regjeringens politikk er at offentlige virksomheter i størst mulig grad skal benytte seg av markedet. I dag har norske kommuner og fylkeskommuner til sammen omtrent 100 egne datasentre. Tallet for staten er noe mer usikkert, men det er anslått mellom 50 og 100 datasentre. Dette gir 150-200 offentlige datasentre i Norge. Det er imidlertid en klar utvikling i retning av *mer* samarbeid, *mer* sentraliserte løsninger og *mer* bruk av skytjenester.¹⁰ Dette gjelder ikke minst en dreining mot mer kjøp av programvare som tjeneste, framfor kjøp av infrastruktur tjenester der virksomheten selv drifter sine IT-løsninger.

Mange virksomheter – også offentlige – har allerede satt ut mye av sin IT-drift til aktører i markedet. I følge en undersøkelse utført av Nexia i 2016, er statlige virksomheter motivert for

⁸ NOU 2015: 13 *Digital sårbarhet – sikkert samfunn*

⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016): *Nasjonalt strategi for bruk av skytjenester*

¹⁰ Volden et. al. (2015): *Kartlegging og analyse av landskapet for offentlige datasentre i Norge*. Nexia International. Utarbeidet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 1. juni 2015

effektivisering av sin IKT-drift, og mange har vært igjennom en konsolideringsperiode.¹¹ De fleste virksomhetene som har vært intervjuet i Nexias undersøkelse mener økt bruk av skytjenester vil være en av hoveddriverne for reduksjon i egenproduksjon av IT-driftstjenester de neste 3-5 årene.

I en undersøkelse gjennomført av Difi høsten 2017¹², oppgir om lag 60% av virksomhetene at de planlegger å kjøpe flere skytjenester de nærmeste 2-3 årene. Over halvparten av disse planlegger å kjøpe samhandlingsrom, mens noe færre nevner at det er aktuelt å kjøpe lagringskapasitet i skyen (IaaS). Omtrent 30% av virksomhetene vurderer å kjøpe saksbehandlingssystemer som regnskapssystemer, CRM-systemer og lignende.

Også tall fra SSB viser en klar økning i antall virksomheter som bruker skytjenester fra 2015 til 2016,¹³ men for de fleste gjelder dette kun på en svært liten del av porteføljen.¹⁴ Virksomhetene oppgir selv at mye av dette skyldes usikkerhet rundt skytjenester – både usikkerhet rundt hvordan slike tjenester kan anskaffes innenfor rammen av anskaffelsesregelverket, og hvorvidt slike tjenester – særlig tjenester som driftes fra utlandet – er i tråd med annet norsk regelverk.

1.3 Hvorfor trenger vi en innkjøpsordning/markeds plass for skytjenester?

Vi har allerede sett at det kan være mange fordeler knyttet til bruk av skytjenester for offentlige virksomheter. Samtidig står offentlige virksomheter allerede i dag fritt til å anskaffe slike tjenester. Digitaliseringsrundskrivet har pålagt statlige virksomheter å vurdere dette siden 2016.¹⁵ Hva er bakgrunnen for at man likevel vurderer å sette inn spesielle tiltak på akkurat dette området?

1.3.1 Press på økonomien

Offentlig sektor investerer årlig flere milliarder kroner i IKT. I *Digital agenda for Norge*¹⁶ blir det anslått at offentlig sektor anskaffet IKT for 16,6 milliarder kroner i 2014. Statsforvaltningen står for over halvparten av dette (58%), med 9,7 milliarder, mens kommunenes andel utgjør omtrent 34% med 5,7 milliarder. Fylkeskommunenes andel utgjør resten – ca. 1,3

¹¹ Nexia Management Consulting (2017): *Kartlegging av mulighetsrommet for ytterligere datasenterkonsolidering i statlig sektor*. Utarbeidet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Februar 2017

¹² Undersøkelsen var en del av et oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Justis- beredskaps og innvandringsdepartementet og Forsvarsdepartementet, og ble gjennomført i samarbeid med Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). Undersøkelsen ble sendt ut bredt til hele offentlig sektor, og hadde en svarprosent på 30,9.

¹³ SSB: *Bruk av IKT i staten*. <https://www.ssb.no/iktbruks> oppdatert 21. september 2016

¹⁴ Nexia Management Consulting (2017): *Kartlegging av mulighetsrommet for ytterligere datasenterkonsolidering i statlig sektor*. Utarbeidet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Februar 2017

¹⁵ *Digitaliseringsrundskrivet* har siden november 2015 inneholdt pålegg om at statlige virksomheter skal vurdere skytjenester på linje med andre løsninger når de skal anskaffe nye IKT-løsninger. Dersom det ikke er spesielle hindringer for å bruke slike tjenester, skal man velge disse når de gir den mest kostnadseffektive løsningen. I brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) til kommunene datert 11. september 2017 anbefales også kommunene å sette seg inn i, og vurdere, kravene i digitaliseringsrundskrivet.

¹⁶ Meld. St. 27 (2015-2016): *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. Kapittel 12

milliarder kroner. Tallene omfatter ikke interne IKT-kostnader. Særlovsvirksomheter, som sykehus, og nettobudsjetterte enheter, som universiteter og høyskoler, er ikke medregnet.

Både kommunal og statlig sektor er under press for å kutte utgiftene til IKT. Dette er en del av et generelt press mot offentlig sektor for å bli mer kostnadseffektiv. I Sverige oppgir offentlig virksomheter at det blir stadig større press på å kunne gjøre endringer og tilpasninger som følge av økt kompleksitet, større krav til tilgjengelighet 24/7 og nulltoleranse for driftsforstyrrelser. Siden IT-budsjettene ikke øker i takt med kravene, må driftskostnadene for IT gå ned, noe som gjør tjenesteutsettelse mer aktuelt.¹⁷

I land i EØS-området som ble hardere rammet enn Norge under finanskrisen, har det vært klart uttalt at bruk av tjenesteutsettelse i form av skytjenester skal bidra til å senke kostnadene til IKT.¹⁸ Det er anslått at G-Cloud – Storbritannias markedsplass for skytjenester – kan medvirke til besparelser på IT på mellom 20 og 50 prosent.¹⁹

Også etableringen av sentrale innkjøpsordninger er et tiltak for å redusere kostnader i offentlig sektor.²⁰

1.3.2 utfordringer i kommunene

Riksrevisjonen la i 2016 fram en undersøkelse av digitaliseringsarbeidet i kommunene.²¹ Revisjonsrapporten konkluderte med at dette arbeidet var kommet kortere enn man kunne ønske. Rapporten peker på flere grunner til at arbeidet med digitalisering ikke er blitt prioritert, og et par av disse er spesielt relevante i denne sammenheng:

- Mange kommuner har ikke tilstrekkelig IKT-kompetanse. Dette gjelder både strategisk og teknisk kompetanse. Selv om nesten tre fjerdedeler av kommunene deltar i et IKT-samarbeid, og slik får utvidet sin kompetansebase, er ikke dette nok.
- Mange kommuner har ikke tilstrekkelig bestillerkompetanse til å anskaffe de IKT-løsningene kommunen trenger. Riksrevisjonens spørreundersøkelse viser at kun 44% av rådmennene mener at deres kommune har god nok bestillerkompetanse til å anskaffe IKT-systemer i tråd med kommunens behov.

I den årlige undersøkelsen *IT i praksis* oppgir IT-ledere i offentlig sektor at de viktigste grunnene til at de ikke tar i bruk skytjenester er usikkerhet knyttet til personvern, compliance og/eller geografisk lokalisering av data (33%), særlige krav til sikkerhet (33%), og manglende kompetanse i egen virksomhet (14%).²²

¹⁷ Kammarkollegiet – Statens inköpscentral (2014): *Förstudie IT-drift 2014*, Dnr 96-75-2013. Kapittel 4.1

¹⁸ For eksempel: Cabinet office (2013): *Government adopts «Cloud first» policy for public sector IT*. Press release. 5. mai 2013. <https://www.gov.uk/government/news/government-adopts-cloud-first-policy-for-public-sector-it>

¹⁹ UKCloud (2016): *Cloud: the total cost of operation. Building the business case for change*. White paper UKC-GEN-98-D 08 2016

²⁰ Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (2013): *Samordning av statlige innkjøp*. Høringsnotat datert 4. september 2013. Kapittel 2

²¹ Dokument 3:6 (2015-2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester*

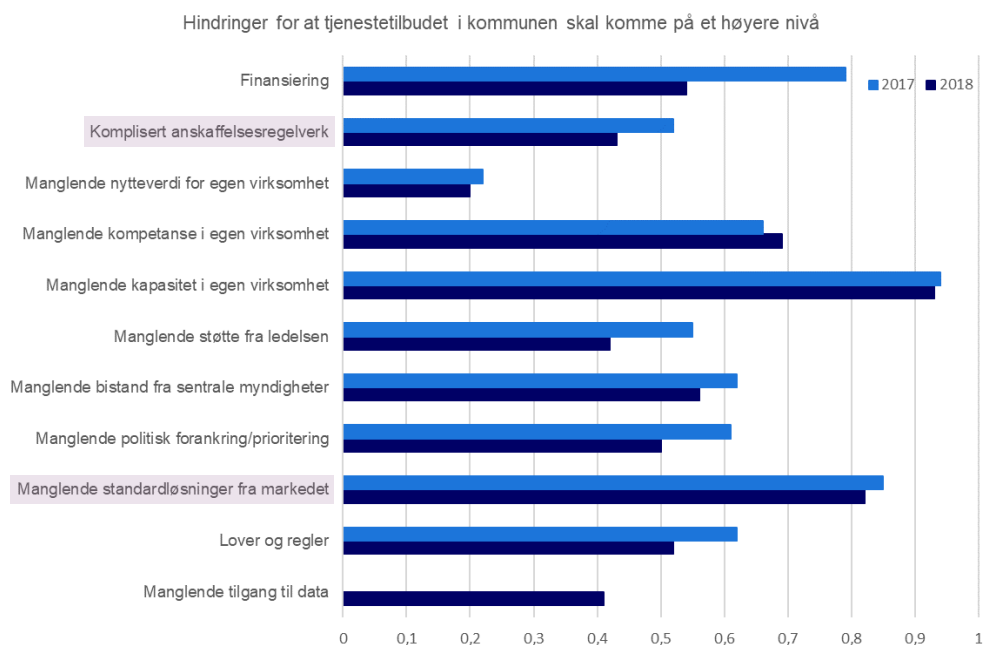
²² Rambøll (2018): *IT i praksis. Strategi, ledelse, trender og erfaringer i norske virksomheter*



Figur 1: Årsak til at offentlige virksomheter ikke har tatt i bruk skytjenester
 Kilde: Rambøll (2018): *IT i praksis*

En gjennomsnittlig kommune har nærmere 200 IKT-systemer i daglig bruk, og større kommuner kan ha mange flere. Selv om mange av kommunene bruker de samme systemene, fra de samme leverandørene, bruker de ofte ulike versjoner, og de har gjort ulike spesialtilpasninger. Dette begrenser mulighetene for videreutvikling, og det begrenser mulighetene for automatisk informasjonsutveksling og samarbeid.²³

Fra trendanalysen «IT i praksis» framgår det at manglende standardløsninger fra markedet er den viktigste grunnen til at kommunene ikke kommer videre i sitt arbeid med utvikling av digitale tjenestetilbud (82% av kommunene).²⁴



²³ KS (2015): *Kommunereformen: Fagkunnskap, arenaer og verktøy fra KS*. Kapittel «Om de kommunale systemene»

²⁴ Rambøll (2018): *IT i praksis. Strategi, ledelse, trender og erfaringer i norske virksomheter*

Figur 2: Hindringer for at det kommunale tjenestetilbudet skal komme på et høyere nivå i tjenestetrappa
Kilde: Rambøll, 2018

Rapporten påpeker at det er oppsiktsvekkende at kommunene, som preges av en ensartet tjenesteportefølje, ikke opplever tilstrekkelig tilgang til standardiserte produkter og hyllevarer. Allmenne skytjenester er standardløsninger som leveres på samme måte til alle kundene. Det betyr at alle som kjører den samme skybaserte programvaren fra den samme leverandøren, har samme, oppdaterte versjon. Vi antar at en markeds plass for skytjenester, som vil gjøre det enklere for kommunene å anskaffe slike tjenester, også vil stimulere leverandørmarkedet til å videre utvikle og standardisere sine produkter som programvare levert fra skyen (SaaS).

1.3.3 Manglende oppfølging av krav til sikkerhet og personvern

En effekt av manglende kapasitet og kompetanse i kommunene, er at viktige områder som sikkerhet og personvern ikke blir tilstrekkelig ivaretatt. Datatilsynet gjennomførte mellom 2013 og 2015 tilsyn i 40 kommuner og fylkeskommuner. Tilsynene viste at bare halvparten av kommunene hadde lovpålagte systemer som internkontroll og informasjonssikkerhet.²⁵ Slike systemer er spesielt viktige etter hvert som stadig mer av de kommunale tjenestene blir digitale.

Datatilsynet konkluderer med at problemet med etterlevelse av regelverket skyldes prioriteringer og mangel på kompetanse, og ikke manglende kjennskap til regelverket. Datatilsynets funn underbygges av arbeidet til Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM). NSM gjennomfører rundt 50 tilsyn hvert år. Funnene viser at det er til dels store forskjeller i modenhetsnivået på styringssystemet for sikkerhet i de forskjellige virksomhetene. 3 av 4 virksomheter har heller ikke gjennomført evaluering av sikkerhetsarbeidet sitt.²⁶

1.3.4 Anskaffelse av skytjenester oppleves som krevende

Skytjenester – der forretningsmodellen er betaling for faktisk bruk – passer tilsynelatende ikke så godt inn i den tradisjonelle måten å gjøre IKT-anskaffelser i offentlig sektor.

Offentlige virksomheter som ønsker å anskaffe skytjenester, trekker fram anskaffelsesregelverket som kompliserende i prosessen, og at regelverket skaper usikkerhet.²⁷ Anskaffelse av skytjenester oppleves som spesielt komplisert og krevende fordi:

- Man må vurdere omfang av anskaffelsen for å avgjøre hvilken del av regelverket som er relevant.
- For skytjenester kan det være vanskelig å velge kontraktsform. Skytjenester selges ofte med de samme standardvilkårene til alle kunder, og dette er en av grunnene til at man kan oppnå stordriftsfordeler. Difi har nå kommet med en standardavtale for

²⁵ Datatilsynet (2015): *Personvern og internkontroll i kommune-Norge*. Publisert på Datatilsynets nettsider 18. november 2015. Sist oppdatert 17. desember 2015. <https://www.datatilsynet.no/Sektor/Kommune-stat/Kommuneundersokelsen/>

²⁶ NSM (2016): *Helhetlig IKT-risikobilde 2016*. Kapittel 5

²⁷ Arbeidsgrupperapport (2015): *Kartlegging av hindringer i regelverket for bruk av skytjenester*. Avlevert til Kommunal- og moderniseringsdepartementet 13. mai 2015

skytjenester²⁸, og vil også utvikle en sjekklister man kan bruke opp mot leverandørens standardvilkår.

1.3.5 Igangsatte tiltak

Statens innkjøpssenter

Statlige innkjøpssentraler og markedsplasser er også et tiltak for å effektivisere anskaffelser. Statens innkjøpssenter, som ble etablert 1. januar 2016, er ventet å gi innsparinger på 1-2 milliarder kroner per år.²⁹

Veiledning i kjøp av skytjenester

Det finnes mye informasjon og veiledning knyttet til skytjenester, både hos Difi, Datatilsynet, Riksarkivet og NorSIS, men det er krevende for mindre virksomheter å orientere seg i alt dette, og å avgjøre hva som gjelder for egen anskaffelse.

Difi har generelt ansvar for at offentlige oppdragsgivere har tilgang til verktøy, maler og veiledningsmaterieell som de trenger for å gjennomføre gode og effektive anskaffelser innenfor rammene av nytt anskaffelsesregelverk. I tillegg har Difi en oppgave i å formidle og spre kunnskap om god praksis gjennom et helhetlig tilbud om veiledning, opplæring, rådgivning og utvikling av standardavtaler. Difi skal være statens kompetansesenter innen sikkerhet i IKT-anskaffelser.³⁰ Arbeidet med veiledning knyttet til skytjenester er en naturlig del av disse ansvarsområdene.

Difi arrangerer kurs og seminarer for innkjøpere og leverandører, og fasiliterer *Forum for oppdragsgivere IKT*.

Standardavtale for løpende tjenestekjøp – SSA-L

De tradisjonelle SSA-ene (Statens Standardavtaler) egner seg dårlig for tjenester der kostnaden er styrt av faktisk bruk. Difi har derfor utviklet en SSA for det vi har kalt "løpende tjenestekjøp". Denne avtalen egner seg til kjøp av standardiserte skytjenester («as-a-service» leveranser). Tjenesten som kjøpes kan også omfatte installasjon, konfigurering, tilpasning og/eller integrasjoner.

1.4 Hva vil vi oppnå?

Vi har sett at offentlige virksomheter bruker mye penger på anskaffelser, og at en betydelig del av dette går til anskaffelse av IT. En måte å redusere disse kostnadene, og å samtidig sikre bedre sikkerhet og økt profesjonalisering, kan være å sette ut mer av arbeidet til markedet. Bruk av skytjenester, og særlig allmenne skytjenester, er den formen for tjenesteutsetting som er i sterkest fremvekst.³¹

²⁸ Difi (2017): *Avtale om løpende tjenestekjøp (SSA-L)*

²⁹ Difi (2017): *Milliarder å spare på felles statlige innkjøp*. <https://www.difi.no/artikkel/2017/02/milliarder-spare-pa-felles-statlige-innkjop>. Besøkt 22. april 2017

³⁰ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017): *Tildelingsbrev 2017 – Direktoratet for forvaltning og IKT*. Dater 6. februar 2017. Ref. 16/3632-2

³¹ RightScale (2017): *State of the Cloud report*

Det er regjeringens politikk at det offentlige ikke selv skal gjøre oppgaver som markedet kan gjøre bedre og mer effektivt.³² I Nasjonalbudsjettet sier regjeringen: «Samfunnet samlede ressurser må utnyttes på en god måte. Offentlig sektor bør i utgangspunktet ikke skjermes fra konkurranse fra private. Effektiv ressursbruk tilsier at en gitt tjeneste må leveres av den mest effektive leverandøren, uavhengig av om den er privat eller offentlig.»³³

Regjeringen er opptatt av at virksomhetene skal kunne velge skytjenester i stedet for å etablere egne datasentre, eller utvikle egne IT-systemer, der dette gir de mest hensiktsmessige og kostnadseffektive løsningene. Dette framgår klart både av Nasjonal strategi for bruk av skytjenester og digitaliseringsrundskrivet.

Et tiltak som kan tenkes å gjøre det enklere å gjennomføre en forsvarlig anskaffelse av skytjenester for norske offentlig virksomheter, er etableringen av en markeds plass eller innkjøpsordning for slike tjenester. Gjennom etableringen av en slik løsning kan vi oppnå økt utbredelse av sikre, lovlige og kostnadseffektive skytjenester, for slik å bidra til bedre, mer kostnadseffektiv IT i offentlig sektor i Norge.

³² Meld. St. 27 (2016-2017) *Digital agenda for Norge*, kapittel 12.6

³³ Meld. St. 1 (2016-2017) *Nasjonalbudsjettet 2017*. Kapittel 5.3.2

2 Kartlegging av erfaringer og behov

En markeds plass har to klare brukergrupper: leverandørene og de avropende virksomhetene. En vellykket innføring av en innkjøpsordning/markeds plass vil være avhengig av at man kan tilføre merverdi til begge disse gruppene.

Difi har derfor gjennomført behovskartlegging rettet både mot virksomheter på ulike nivåer i offentlig sektor, og mot leverandørindustrien.³⁴ I behovskartleggingen har man særlig bedt om innspill til en mulig markeds plass modellert etter Storbritannias G-Cloud (se kapittel 2.3.1), ettersom dette er en ordning som skiller seg markert fra de rammeavtalene virksomhetene er vant med i dag.

2.1 Behov hos de avropende virksomhetene

Våren 2018 gjennomførte Difi dybdeintervjuer med 18 offentlige virksomheter for å kartlegge hva som skal til for at en innkjøpsordning/markeds plass skal bli brukt i praksis.³⁵

Virksomhetene som ble intervjuet påpekte at skytjenester er mer fleksible, skalerbare, gir bedre kvalitet, økt sikkerhet, lettere oppdateringer, at det på sikt reduserer kostnader, ressursbruk og forenkler innkjøpsprosessen. Utfordringene er at virksomhetene får mindre kontroll over egne data og tidspunkt for oppgraderinger. I tillegg er man bekymret for å bli bundet til én leverandør (lock-in). Mange av respondentene oppgir at de mangler intern kompetanse for kjøp av skytjenester.

Alle virksomhetene var positive til å bruke en innkjøpsordning/markeds plass for skytjenester. Respondentene var opptatt av at markeds plassen må være brukervennlig, gi god oversikt over tjenester og valgfrihet mellom løsninger, med reell konkurranse.

Det er viktig at regelverksetterlevelse og sikkerhet ivaretas. De fleste virksomhetene i undersøkelsen benytter i dag tradisjonelle rammeavtaler der det er mulig å spare ressurser ved anskaffelser. En innkjøpsordning/ markeds plass må ivareta anskaffelsesprosessen, medføre avtalemessig forenkling, gi gode økonomiske betingelser, og inneha mekanismer som gjøre det enkelt å finne frem til riktige produkter og leverandører som tilfredsstillende anskaffernes behov.

Gjennom et dialogmøte med interessenter fra hele offentlig sektor³⁶ fikk Difi ytterligere innspill til virksomhetenes behov knyttet til anskaffelse av skytjenester:

- Det var generelt ønske om mer veiledning rundt IT-anskaffelser generelt, og skytjenester spesielt. Det er behov for god prosessveiledning, sjekklister, kost/nyttevurderinger, standard og/eller godkjente databehandleravtaler, eksempler på beste praksis, for eksempel for kravspesifikasjoner/konkurransesgrunnlag eller ROS-analyser. Dette vil gi spesielt god effekt på områder der mange har samme eller

³⁴ Se Vedlegg 1: Behovskartlegging og dialog med markedet

³⁵ Difi (2018): *Behovskartlegging om markeds plass for skytjenester*

³⁶ Se Vedlegg 1c: Deltakere – Forum for oppdragsgivere

lignende behov, slik som for journal/arkiv eller fagsystemer som behandler særskilte kategorier personopplysninger («sensitive personopplysninger» i gammelt regelverk). Dersom man etablerer en markeds plass, må slik veiledning være integrert i prosessen, men veiledningen må også være tilgjengelig utenom markeds plassen.

- For kommunale virksomheter ble det påpekt at mange gjør de samme vurderingene for samme typer systemer. I en markeds plass burde man kunne sentralisere oppgaver som mange har til felles, og slik fjerne unødig dobbeltarbeid.
- Markeds plassen bør inneholde en bred portefølje av standardapplikasjoner, gjerne sortert på bransje (særlig for fagsystemer), slik at man får et overblikk over hvilke muligheter som finnes i markedet. For de skytjenestene det vil inngås rammeavtaler for, er det ønskelig å kunne velge mellom om man gjør direkte avrop på rammeavtalen, eller om man ønsker å lyse ut en minikonkurranse for å få et mer tilpasset tilbud fra leverandøren.
- Det må være tilgjengelig rapporter og statistikk fra markeds plassen.
- Det bør være en oversikt over avrop (kunngjøringer). Da kan man også kontakte tidligere kunder og sjekke referanser.
- Det bør være konsulent tjenester knyttet til det å komme seg i skyen på markeds plassen. Samtidig er det viktig at man kan intervju og vurdere konsulenter, slik at denne type tjenester bør være i en rammeavtale som åpner for dette.

2.2 Innspill fra leverandørindustrien

Som et ledd i behovskartleggingen har det også vært gjennomført møter med bransjeorganisasjonene for IKT-bransjen, et åpent dialogmøte med leverandører av skytjenester, og oppfølgingsmøter med leverandører som har ønsket det (se oversikt i Vedlegg 1b: Deltakere – dialogmøte med leverandører 13. april 2018)

De fleste av leverandørene gir uttrykk for at det er interessant med en markeds plass. En markeds plass for skytjenester kan bidra til å øke bevisstheten om slike løsninger hos kundene. Leverandørene ser ofte eksempler på at kundene ikke har nok kunnskap om sky, og dette skaper problemer i anskaffelsen. Prosesstøtte i en markeds plass kan hjelpe på dette.

En markeds plass kan bidra til å synliggjøre leverandørene og hvilke tjenester de har. Tilbydere som vil nå fram må «pakketere» løsningene sine annerledes enn før, slik at de kan leveres som standardprodukter. Fokus går fra bedriftspresentasjon til presentasjon av produkter/tjenester. Det er positivt dersom en markeds plass kan bidra til å redusere byrden med å skrive individuelle tilbud til hver enkelt kunde.

Enkelte leverandører var bekymret for om en markeds plass kan skape lenger avstand mellom leverandør og kunde – for mange leverandører er kundemøter en viktig kanal. Det ble også vist til portaler som er kompliserte i formen og har vanskelige konkurransegjennomføringer. Det er viktig at løsningen blir enkel for alle parter.

Andre punkter som ble trukket fram:

- Markedsplassen må være dynamisk og treffe bredt i kundegruppen. For mange av leverandørene blir det mindre attraktivt dersom de store offentlige virksomhetene går utenom markedsplassen.
- Det må ikke være for høye krav (sertifisering, krav til bruk av spesielle avtaler) for å komme inn på markedsplassen.
- Dersom man ønsker de store, internasjonale leverandørene, må man kunne forholde seg til leverandørenes standardvilkår.
- Det er en fordel om markedsplassen også synliggjør behovene – dvs. at kundene legger ut hva de er på jakt etter, som i en dynamisk innkjøpsordning
- Markedsplassen bør kunne fungere som en plattform for innovasjon, med vekt på åpne API-er og grensesnitt. Dette kan kanskje ikke ivaretas gjennom kvalifikasjonskrav, men gjennom gode beskrivelser og beste praksis.
- Leverandørene bør kunne fylle ut beskrivelser som dekker «alle» kundenes informasjonsbehov – helst på en standardisert måte som det er lett å søke på. MEN man må også kunne legge til ustrukturert informasjon, lenker til demoer etc., slik at kundene kan få et reelt inntrykk av løsningen.
- Det er viktig å standardisere produktene på markedsplassen, slik at prisene for lik kvalitet blir sammenlignbare.

IKT-Norge mener det er viktig å få på plass en løsning raskt. De er opptatt av at markedet skal løse flest mulig oppgaver, fremfor at offentlig sektor gjør oppgavene selv.

Leverandørene foreslår et veikart for hvordan markedsplassen skal utvikle seg. Det kan bidra til å skape forutsigbarhet for både leverandører og avropende virksomheter.

2.3 Erfaringer fra andre land og virksomheter

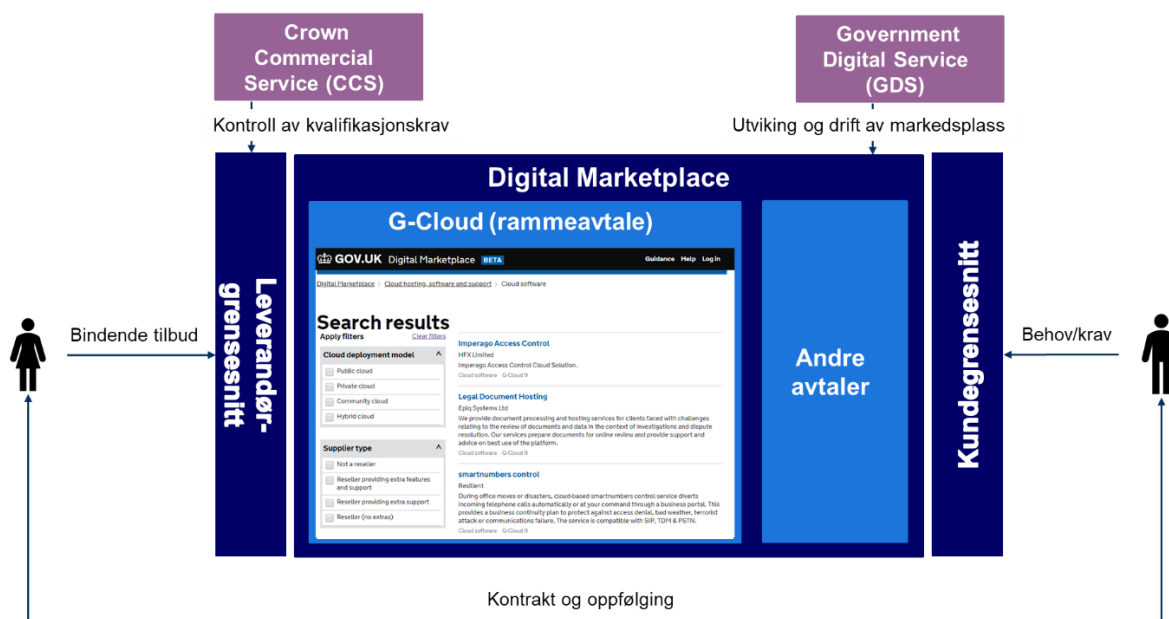
Det er flere land som har som politikk at offentlige virksomheter skal bruke mer skytjenester. Det er imidlertid varierende i hvilken grad man har uttalte strategier for dette, og også hvilke praktiske tiltak man har etablert for å stimulere til slik bruk i praksis.

2.3.1 Storbritannia – Digital Marketplace og G-Cloud

Storbritannia har hatt en uttalt preferansepolitikk for skytjenester siden 2011.³⁷ Allerede i 2012 etablerte landet en egen markeds plass for skytjenester, Cloud Store (nå G-Cloud).

G-Cloud ble etablert for å stimulere til økt bruk av skytjenester gjennom å tilby et rammeverk for anskaffelse av skytjenester. Løsningen består av to deler: En rammeavtale (G-Cloud), og den tekniske løsningen som skal gjøre det lett for leverandører å registrere seg i systemet, og lett for kunder fra offentlig sektor å finne fram til riktig produkt og leverandør for sitt behov (Digital Marketplace). Digital Marketplace rommer også andre rammeavtaler. Rammeavtale som er framforhandlet og vedlikeholdt av en innkjøpssentral – Crown Commercial Service (CCS), mens Digital Marketplace er utvikles og drives av Government Digital Service (GDS).

³⁷ HM Government (2011): *Government Cloud Strategy. A sub strategy of the Government ICT Strategy*



Figur 3: Digital Marketplace og G-Cloud

G-Cloud fungerer slik at det er kunngjøringer ca. en gang i året. Da kan interesserte leverandører registrere seg for godkjenning i systemet. Tjenestene som selges gjennom G-Cloud må tilfredsstillende NISTs³⁸ definisjoner for skytjenester.³⁹ I tillegg er det åpnet for såkalte «specialist services» – det vil si konsulenttjenester knyttet til overgang til bruk av skytjenester.

Leverandørene må registrere beskrivelse av tjenestene de leverer, informasjon om sikkerhetsstandarder, sertifiseringer og lignende. Informasjonen om håndtering av sikkerhet og personvern i tjenestene er i hovedsak basert på selvdeklarasjon. CCS kontrollerer grunnleggende ting som at virksomheten er registrert i foretaksregisteret, har levert oppgaver for skatt- og mva., og lignende. I tillegg gjennomfører de stikkprøver på at tjenestene som leveres stemmer med beskrivelsene. Tidligere har løsningen også omfattet tjenester som er godkjent for å håndtere gradert informasjon. Disse må ha akkreditering fra en avdeling i GCHQ tilsvarende NSM i Norge.⁴⁰ Fra høsten 2018 (G-Cloud 10) har man valgt å ta denne typen tjenester ut av rammeverket.

Beskrivelsen fra leverandøren skal også inneholde fullstendig prisinformasjon. Dette omfatter også timepriser for konsulenttjenester.

Kunder fra offentlig sektor kan gå inn i en nettløsning og med utgangspunkt i sine behov, finne fram til løsninger som kan dekke disse. GDS presenterer dette som et paradigmeskifte når det gjelder innkjøp: I stedet for å først sette seg ned og lage en detaljert spesifikasjon, skal man heller tenke overordnet på hvilken funksjon man trenger å få utført. Ut fra dette

³⁸ National Institute for Standards and Technology. Deres definisjon av skytjenester er den mest utbredte, og det er også denne som ligger til grunn for *Nasjonal strategi for bruk av skytjenester*

³⁹ Mell, Peter og Timothy Grance (2011): *The NIST Definition of Cloud Computing. Recommendations of the National Institute of Standards and Technology. Special Publication 800-145*

⁴⁰ Cabinet office (2013): *G-Cloud or PSN Service Description and Commitment for Security Accreditation. Template Version 4.04*

kommer man fram til en *lang liste* med mulige løsninger for denne funksjonen. Tanken er at man ut fra dette får et bilde av hva som finnes av standardløsninger i markedet på området. Cabinet Office mener at det altfor ofte utvikles spesialiserte løsninger når man kunne oppnådd omtrent det samme med hylleware.⁴¹ Besparelsen i løsningen ligger altså ikke kun i at skytjenester normalt er rimeligere enn tilsvarende tjenester driftet lokalt, men også i at man velger rimelig hylleware framfor dyre, skreddersydde løsninger. I tillegg er det en besparelse i at selve anskaffelsesprosessen blir betydelig forenklet, både for leverandører og kunder.

Når man har fått et bilde av hva som finnes i markedet, kan man spesifisere nærmere hva som er viktig for nettopp den anskaffelsen man selv skal foreta. Ut fra dette kommer man fram til en *kort liste*. Deretter må man vurdere leverandørene etter tildelingskriteriene, slik anskaffelsesregelverket krever – enten etter laveste pris, eller etter mest økonomisk fordelaktige tilbud. Ut fra dette kan man tildele kontrakt til den leverandøren som har det beste tilbudet. Bruk av ordningen forutsetter ikke ny kunngjøring eller minikonkurranse.

En viktig del av løsningen er rapporteringen tilbake til CCS. CCS finansieres delvis av en omsetningsavgift. For både skytjenester og konsulenttjenester som faktureres løpende etter bruk, er de derfor avhengige av innrapportering av omsetningen for leverandørene på de ulike avtalene.⁴² Tallene publiseres også som statistikk på gov.uk.⁴³ I tillegg ønsker man at de anskaffende virksomhetene skal gi en oversikt over innsparinger. Dette rapporteres i et eget skjema – *Crown Commercial Service (CCS) benefits record*.⁴⁴

Storbritannias G-Cloud er blant annet blitt kritisert for å være for omfattende og vanskelig å finne fram i. Mange virksomheter opplever ikke den omsetningen via G-Cloud som de hadde forventet, og det blir pekt på at kundene ikke finner fram til de relevante tilbyderne, men går på de leverandørene som er flinke til å markedsføre seg.⁴⁵ Samtidig rapporterer CCS at det stort sett utelukkende får positive tilbakemeldinger på ordningen, både fra leverandører og kunder, og at særlig SMB-er er fornøyd med å få tilgang til det offentlige markedet uten å måtte besvare en lang rekke utlyste konkurranser.

Storbritannia har et «lavterskel» klageorgan som følger opp saker der kunder eller leverandører har klager, for eksempel på at avrop ikke gjøres riktig, eller at leverandører ikke oppfyller de beskrivelsene de selv har gitt av tjenestene sine. Erfaringen er at man får avklart svært mye på dette nivået. Organet foretar også stikkprøvekontroller.

For den nyeste G-Cloud-avtalen, som ble kunngjort med frist i slutten av mai 2018, er det sendt inn over 8000 tjenester, fordelt på ca. 3500 leverandører. Det har vært et uttalt mål å øke andelen SMB-er og lokale leverandører som leverer til offentlig sektor, og dette har man

⁴¹ Government Digital Service: *G-Cloud Buyers' Guide*

⁴² Crown Commercial Service (2017): *G-Cloud 9 Framework Agreement*. RM1557ix. Section 6

⁴³ G-Cloud Dashboard. <https://www.gov.uk/performance/g-cloud>

⁴⁴ <http://ccs-agreements.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/images/G-Cloud%20Customer%20Benefits%20Record.docx>. Besøkt 21. April 2017

⁴⁵ MacInnes, Billy (2016): *The problem with G-Cloud*. MicroScope. Sist publisert juli 2016. <http://www.computerweekly.com/microscope/news/450301066/The-problem-with-G-Cloud>

lyktes godt med. Andel av avropene går til SMB-er (etter EUs definisjon⁴⁶) svinger mellom 50 og 60%.⁴⁷ Også den geografiske spredningen i leverandører er betydelig større enn tidligere.

Det er flere grunner til at man mener G-Cloud har bidratt til at flere SMB-er har fått avtaler med det offentlige:

- De små og lokale leverandørene blir synlige for kundene gjennom markedsplassen
- De små leverandørene har normalt ikke kapasitet til å levere tilbud på alle kunngjøringer fra offentlig sektor. På G-Cloud trenger de bare å gjøre dette én gang, men de kan likevel bli valgt som leverandører av flere oppdragsgivere.

Difi har vurdert noen juridiske problemstillinger knyttet anskaffelsesregelverket ved bruk av denne ordningen. Dette er omtalt i kapittel 5 og i vedlegg til rapporten.

2.3.2 Sverige

Sverige har, gjennom *Statens inköpscentral* hatt en slik sentral innkjøpsfunksjon i flere år, og denne har også etablert rammeavtaler for skytjenester. I 2012 fikk innkjøpsentralen på plass en rammeavtale for kontorstøtte som skytjeneste. Både statlige virksomheter, kommuner og fylkeskommuner – til sammen 275 virksomheter – kunne gjøre avrop på avtalen. I løpet av det første året var det svært lite aktivitet på rammeavtalen, og det ble bare gjort tre avrop mot den.⁴⁸ Det er ikke obligatorisk for de deltakende virksomhetene å bruke avtalen. I evalueringen av avtalen har man funnet at enkelte kunder mener skytjenester er så billige at det er enklere å gjøre direkte kjøp enn å bruke rammeavtalen. Andre peker på at det hadde vært bedre dersom rammeavtalen hadde omfattet flere typer skytjenester.

Kammarkollegiet gjennomførte i henholdsvis 2013 og 2015 forstudierapporter på områder som berører markedet for skytjenester: IT-drift⁴⁹ og datasenter, servere, lagring, nettverksprodukter og tilgrensende produkter og tjenester⁵⁰. Det kan synes som om det er krevende å få på plass nye avtaler på IT-drift, og tilgrensende områder. Den svenske rammeavtalen for datasentre ble åpnet for avrop 10. mars 2017, etter at forstudien ble gjennomført i 2015. Det ble gjennomført forstudie på avtalen for IT-drift 2013, og en ny avtale kom på plass i november 2017.

Erfaringen så langt er at det stort sett bare blir gjort avrop på komplett drift. Enkelte myndigheter outsourcer alt, inkludert hardware, men ofte er det snakk om å sette ut drift i virksomhetenes egne datasentre. Nystartede virksomheter outsourcer gjerne hele sin IT. Avtalen er fordelt på to kategorier – store og mellomstore virksomheter. Det er ikke etablert noen egen avtale for små virksomheter.

Avtalen for datasenter med tilbehør trådte i kraft for ca. ett år siden. Det har vært mange avrop på denne, og det har fungert positivt at man har slått sammen datasenter, maskinvare

⁴⁶ Commission Recommendation of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises (2003/361/EC)

⁴⁷ Dashboard – G-Cloud <https://www.gov.uk/performance/g-cloud>

⁴⁸ Kammarkollegiet (2014): *Förstudie. Programvaror og tjänster 2013*. Publisert 5. februar 2014.

⁴⁹ Kammarkollegiet – Statens inköpscentral (2014): *Förstudie IT-drift 2014*, Dnr 96-75-2013

⁵⁰ Kammarkollegiet – Statens inköpscentral (2015): *Förstudierapport Datacenter, servrar, lagring, nätverksprodukter samt närliggande produkter och tjänster 2015*. Dnr 96-6-2015

og LAN i en felles avtale. I Sverige har man opplevd lite interesse for å kjøpe infrastruktur som skytjenester (IaaS) på avtalen. I stedet går flere virksomheter gjerne sammen (særlig kommuner) og etablerer interkommunale selskaper for IT-drift. Innenfor skole anskaffer mange Google Classroom som skytjeneste.

2.3.3 Danmark

I Danmark startet man tidlig opp med et prosjekt for å vurdere bruken av skytjenester, i regi av IT- og telestyrelsen. Prosjektet jobbet aktivt for å øke utbredelsen av skytjenester både i offentlig og privat sektor. I 2011 ble IT- og telestyrelsen omorganisert, og arbeidet fordelt under fire ulike departementer. Etter dette har det vært vesentlig mindre aktivitet på området.

Det er flere initiativer knyttet til bruk av skytjenester i de offentlige virksomhetene, men det er ingen sentral tilrettelegging for å hjelpe virksomhetene i sine vurderinger eller med å anskaffe skytjenester.

I 2010 etablerte man Statens IT, som her en egen driftsplattform og leverer driftstjenester til statlige virksomheter. Dette har sannsynligvis også påvirket behovet og interessen for skytjenester i statlige virksomheter. Digitaliseringsstyrelsen arbeider med et prosjekt for å etablere en skyplattform for statlig sektor tilknyttet Statens IT.

2.3.4 Australia

Australia har et annet regelverk enn vi har i Europa. Det er likevel interessant å vurdere deres løsning, fordi de nylig har etablert en digital markeds plass basert på kildekode og erfaringer fra Storbritannia. Plattformen ble satt i produksjon (beta) høsten 2016.

Digital Transformation Agency (DTA) har etablert en egen enhet som arbeider med den digitale markeds plassen. Løsningen er basert på kilde koden fra Storbritannias Digital Marketplace, men man har ikke etablert en rammeavtale etter mønster fra G-Cloud. Avtalen i Australia ligner på det Storbritannia har kalt «DOS» (Digital Outcomes and Services), og fokuserer i hovedsak på anskaffelse av kompetanse og utviklingsprosjekter.

DTA gir uttrykk for at de er svært fornøyd med den digitale markeds plassen, og man arbeider nå med å etablere slike markeds plasser også på andre innkjøpsområder, blant annet helse.

2.3.5 Universitets- og høgskolesektoren – UH-nett

Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning (Unit) har flere års erfaring med rammeavtaler for skytjenester. Arbeidet med avtalene er skjedd både i regi av Unit, det nordiske UH-nettverket Nordunet og det europeiske nettverket GEANT.

Unit har i den senere tid gått bort fra sitt tidligere fokus på å inngå større rammeavtaler for infrastruktur i skyen til i stedet å satse på såkalt «klargjøring» av skytjenester med et kostnadsbilde som gjør at de normalt anskaffes til beløp langt under terskelverdi. Eksempel på mye brukte tjenester i denne kategorien er Kahoot, Facebook og Dropbox. Erfaringen er at dette er tjenester som uansett er i bruk i virksomhetene, og at det er viktig å sikre at løsningene bli brukt på en forsvarlig måte, med godkjente databehandleravtaler og i henhold til norsk regelverk forøvrig. En klargjøring av en tjeneste består i hovedsak av å kontrollere databehandleravtale mot reglene om personvern (GDPR), sjekke universell utforming, og å lage en ROS-profil for tjenesten.

3 Enkel og sikker anskaffelse av skytjenester – mulige tiltak

Målet med en mulig markeds plass/innkjøpsordning for skytjenester er å gjøre det lettere for offentlige virksomheter – både statlige og kommunale – å anskaffe slike tjenester.

Selv om arbeidshypotesen for dette forprosjektet har vært at det vil være hensiktsmessig å etablere en form for innkjøpsordning/markeds plass for skytjenester, har vi også vurdert om det kan være andre måter å oppnå det samme på.

3.1 Mulige overordnede modeller

3.1.1 Videreføring av dagens situasjon

Virksomheten som kjøper skytjenestene gjennomfører selv hele anskaffelsesprosessen. Virksomheten bærer risikoen for at innkjøpet skjer i henhold til lov og forskrift om offentlige anskaffelser, og at tjenestene som anskaffes oppfyller virksomhetens krav og er i overensstemmelse med gjeldende regelverk. Kravene reguleres i kontrakten med leverandøren. Dette er den mest krevende modellen, fordi den krever at virksomheten både har tilstrekkelig innkjøpskompetanse, og kompetanse til å gjennomføre de nødvendige vurderingene knyttet til risiko og sikkerhet.

Difis rolle i dette alternativet er å tilby veiledning innen anskaffelse av skytjenester, som i dag.

Utfordringer med denne modellen

Mange offentlige virksomheter har liten erfaring med anskaffelse av skytjenester, og er usikre på hvordan slike anskaffelser kan gjennomføres. Det er en risiko for at usikre anskaffere stiller flere og strengere krav til en skytjeneste enn nødvendig, fordi man er redd for å gjøre feil. Dette kan virke prisdrivende og føre til at virksomhetene betaler for tjenester de strengt tatt ikke trenger.

Denne løsningen medfører også at de enkelte leverandørene må levere separate og tilpassede tilbud til hver enkelt offentlig virksomhet. Dette øker kostnadene for leverandøren, noe som sannsynligvis vil gjenspeiles i prisene på tjenestene. Erfaringen fra Storbritannia er at de minste virksomhetene ikke har ressurser til å levere tilbud på offentlige konkurranser. Det kan også tenkes at de større leverandørene ikke vil finne det interessant å levere tilbud til mindre offentlige virksomheter, slik at disse går glipp av potensielt interessante alternativer når de skal anskaffe nye tjenester.

3.1.2 Sentralt fremforhandlede rammeavtaler (Statens innkjøps senter)

Statens innkjøps senter inngår og forvalter fellesavtaler for statlige virksomheter i sivil sektor. Ordningen ble etablert den 01.01.2016, og består i dag av ti årsverk som forvalter en håndfull

fellesavtaler.⁵¹ IT som innkjøpskategori regnes som område som er godt egnet for Statlige fellesavtaler.⁵²

Deltakelse i Statens innkjøpssenters avtaler er i utgangspunktet obligatorisk for statlige virksomheter, men virksomheter som ikke ønsker å delta på enkeltavtaler kan aktivt be om fravalg før kunngjøring. Ca. 190 virksomheter er omfattet av avtalene. Forsvarets militære enheter er fritatt fra ordningen, sammen med virksomheter som er i konkurranse med kommersielle aktører, som for eksempel NRK.

Rammeavtalene utlyses på Doffin/TED og inngås i henhold til anskaffelsesregelverket. Når avtalen er på plass, kan de virksomhetene som er med på avtalen tildele kontrakter (foreta avrop på rammeavtalen) i henhold til de betingelsene man har forhandlet fram, uten å foreta en ny kunngjøring. Konkurransen om å vinne rammeavtalen dreier seg i realiteten om retten til å få levere de varene eller tjenestene rammeavtalen omfatter, gjennom hele den perioden rammeavtalen varer.⁵³

Målet med sentrale avtaler er mer profesjonelle, effektive og enkle innkjøpsprosesser, samt bedre og gunstigere innkjøp. For staten ventes sentrale rammeavtaler å gi lavere priser, reduserte transaksjonskostnader, økt bruk av elektronisk handel og bedre regelverksetterlevelse.

Sentrale rammeavtaler som også omfatter kommunene

Flere kommuner har ønsket å delta i de rammeavtalene som fremforhandles av Statens innkjøpssenter. Ved etablering ble det imidlertid bestemt at ordningen kun skulle gjelde for statlige virksomheter i sivil sektor. Begrunnelsen for dette var et ønske om å redusere risikoen for at Innkjøpssenteret skulle bli en for dominerende aktør i markedet.

Dersom man skal inngå sentrale rammeavtaler der et begrenset antall aktører får en enerett på å levere en tjeneste, slik tilfellet er med tradisjonelle rammeavtaler, må man derfor innrette seg noe annerledes enn det Statens innkjøpssenter gjør i dag. Man kan for eksempel dele inn i regioner (for å sikre lokale leverandører tilgang), eller finne andre måter å dele opp kjøperne på, slik at man ikke får en for dominant offentlig aktør i markedet.

Man må også vurdere hvordan slike avtaler vil slå ut innenfor ulike kategorier av skytjenester (for enkelte kommunale fagsystemer finnes det svært få leverandører), og for muligheten for SMB-er til å være leverandører til offentlig sektor. En vurdering vil også måtte ta opp i seg hvorvidt en ordning kan være obligatorisk for hele eller deler av offentlig sektor og hvordan eventuelle fullmakter for inngåelse av avtaler på vegne av kommunene skal håndteres.

Utfordringer ved en slik modell

Dersom tradisjonelle, sentralt fremforhandlede rammeavtaler skal fungere som en bred innkjøpsordning/markeds plass for skytjenester, vil man måtte inngå separate rammeavtaler

⁵¹ <https://www.anskaffelser.no/statens-innkjopssenter/om-statens-innkjopssenter>

⁵² Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015): *Samordning av statlige innkjøp – Etablering av statens innkjøpssenter*. Brev adressert til samtlige departementer, samt KMDs underliggende organer, datert 2. november 2015

⁵³ Anskaffelser.no: *Rammeavtaler*. <https://www.anskaffelser.no/gjore-anskaffelser/anskaffelsesfaglige-temaer/rammeavtaler>. Sist endret 3. januar 2017

på en lang rekke tjenester – for eksempel kontorstøtte, prosjekttrom, ulike kommunale fagsystemer (kommunene har i snitt 200 ulike IKT-systemer hver), journal/arkiv, regnskap, HR mm. Det er ressurskrevende å gjennomføre forstudier på de ulike avtaleområdene, og å fremforhandle hver enkelt avtale.

Dersom Statens innkjøpscenter skal kunne inngå avtaler på vegne av både statlige og kommunale virksomheter vil det kreve ny politisk behandling.

3.1.3 Markeds plass for skytjenester inspirert av britiske «G-Cloud»

En markeds plass inspirert av G-Cloud vil bestå av to deler:

- En rammeavtale som er åpen for hele bredden av leverandører av skytjenester, der alle kvalifiserte leverandører får inngå rammeavtale.
- Den tekniske løsningen, den digitale markeds plassen. Det er gjennom et grensesnitt i denne løsningen at leverandørene leverer sine tilbud og tas opp i ordningen. Og det er også her man finner de mekanismene som skal bidra til å koble tilbudene fra leverandørene med behovene fra de avropende virksomhetene.

En slik løsning kan også inneholde prosessstøtte og veiledning. Den avropende virksomheten kan søke med nøkkelord og filtrere på ulike sikkerhetskrav for å finne aktuelle leverandører som fyller krav og behov i forhold til pris, kvalitet og leveringsdyktighet.

Leverandørene konkurrerer gjennom å beskrive sine tjenester og oppgi konkurransedyktige priser for tjenestene. Fordi de avropende virksomhetene kan gjøre sin vurdering basert på denne informasjonen, har leverandørene insentiver til å gjøre tilbudene sine attraktive. Det er mulig å stille oppfølgingsspørsmål til leverandørene – for eksempel for å få informasjon om håndtering av grenseflater mot andre systemer. Denne dialogen vil være åpen og transparent for alle leverandøren.

I en slik løsning behøver leverandørene bare å skrive tilbud én gang for å få eksponert sine tjenester for hele offentlig sektor. De avropende virksomhetene må gjennomføre og dokumentere sine vurderinger i henhold til anskaffelsesregelverket, men fordi all relevant informasjon skal ligge i leverandørens tilbud, sparer man ressurser i forhold til å gjennomføre både en full anskaffelse og minikonkurranse.

Ulemper med modellen

Det kan bli svært mange leverandører og tjenester på rammeavtalen, og dette kan gjøre det vanskelig for kundene å finne fram til den beste leverandøren for dem. Fordi man kan gjøre direkte avrop på avtalen, er det en risiko for at ordningen misbrukes til å gjøre anskaffelser fra en bestemt leverandør, uten av denne nødvendigvis har det mest økonomisk fordelaktige tilbudet.

Fordi leverandørene ikke kjemper for en eksklusiv tilgang til et stort marked, slik tilfellet oftest er for tradisjonelle rammeavtaler, er ikke insentivet til å presse prisene like sterkt.

Etter Difis vurdering er det stor risiko knyttet til det juridiske fundamentet for avtalen (se kapittel 5 og Vedlegg 2: Juridisk vurdering av en modell basert på G-Cloud).

3.1.4 Felles offentlig skytjeneste/avtale

Et alternativ til at det inngås avtaler, er at staten kan etablere egne datasentre for statlig eller offentlig sektor. Slike datasentre kan etableres og driftes av staten selv, eller de kan settes ut til en eller flere aktører i markedet som driver dem på vegne av staten. En slik modell har vært foreslått i Sverige,⁵⁴ men så langt har man ikke gått videre med den. Kammarkollegiet i Sverige mener en forutsetning for å kunne etablere en slik ordning uten å være i konflikt med EUs anskaffelsesdirektiv, er at den er obligatorisk for statlige virksomheter.

Et unntak i anskaffelsesregelverket er hensynet til nasjonal sikkerhet. I rapporten «Sikker sky» fra oktober 2016⁵⁵ har NSM har vurdert muligheten for å utvikle en sikker skytjeneste som omfatter både lavgradert (dvs. gradert som BEGRENSET etter sikkerhetsloven) og ugradert (såkalt «sensitiv») informasjon. NSM konkluderer med at det er mulig å utvikle en teknisk løsning som kan håndtere begge disse informasjonstypene. NSM fulgte opp med en ny rapport i juni 2017.⁵⁶ I denne rapporten har man forsøkt å vurdere hvilken type ugradert informasjon som har et spesielt beskyttelsesbehov. NSM konkluderer med at innslaget for en eventuell offentlig, sikker skytjeneste bør sammenfalle med innslaget for virkeområdet til ny sikkerhetslov. På en måten unngår man begrepsforvirring og potensielle konflikter med anskaffelsesregelverket. Vi kan derfor anta at en eventuell «sikker sky» for offentlig sektor ikke vil påvirke etterspørselen etter ugraderte skytjenester i markedet.

Ulemper med en felles offentlig skytjeneste som også omfatter ugradert informasjon

Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjorde undersøkelser knyttet til det å etablere en slik egen, statlig eller offentlig skytjeneste som alternativ i forbindelse med arbeidet med *Nasjonal strategi for bruk av skytenester*. I denne prosessen kom det klart fram at en slik løsning i liten grad er etterspurt i virksomhetene.

Ikke alle virksomheter har samme behov for sikkerhet. Virksomhetene påpeker gjerne at denne typen sentraliserte og statlig kontrollerte løsninger som regel blir lite fleksible og unødig dyre. Dersom man ikke har noen form for krav til at løsningen *må* brukes, evt. «bruk eller forklar», er det lite sannsynlig at man vil oppnå tilstrekkelige volumer til at løsningen blir kostnadseffektiv. Dette er også erfaringen fra tidligere sentraliserte driftsløsninger – Statens datasentral og Norsk Informasjonsteknologi (Kommunenenes datasentral).

Når det settes fram ønske om et felles, statlig eller offentlig datasenter/sky, er det gjerne begrunnet i hensyn til sikkerhet og behov for kontroll over norske, offentlige data. Det vises da gjerne til NSMs sikkerhetsfaglige råd, eller til behov for felles IKT-løsninger for enkelte statlige miljøer med særlige behov for sikkerhet, slik som departementsfellesskapet. Det er

⁵⁴ Statens servicecenter (2017): *En gemensam statlig molntjänst för myndigheternas it-drift*. Delrapport i regeringsoppdrag om samordning och omlokalisering av myndighetsfunksjoner. R:001

⁵⁵ Nasjonal sikkerhetsmyndighet (2016): «Sikker sky». Utarbeidet på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet.

⁵⁶ Nasjonal sikkerhetsmyndighet (2017): *Sikker sky (fase 2)*. Utarbeidet på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet.

allerede etablert et prosjekt for en felles IKT-løsning for Statsministerens kontor, alle departementene og DSS.⁵⁷

3.2 Juridiske modeller

Det er mulig å basere en sentral innkjøpsordning/markeds plass på ulike mekanismer i anskaffelsesregelverket. Vi har vurdert ulike varianter av rammeavtaler, samt dynamisk innkjøpsordning. I tillegg er det naturlig å vurdere om man skal ha en egen tilnærming for å håndtere «gratis tjenester» eller tjenester som er så rimelige at de normalt ikke vil omfattes av regelverket for offentlige anskaffelser.

3.2.1 Tradisjonelle rammeavtaler

En rammeavtale er en avtale mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører. Avtalen angir vilkårene for de kontraktene som skal inngås for den perioden avtalen dekker. Kontraktvilkårene vil typisk være: hva som skal leveres, priser, leveringsbetingelser og annet som er relevant for den ytelsen rammeavtalen omfatter.

Rammeavtaler utlyses og inngås på samme måte som andre avtaler, i henhold til anskaffelsesregelverket. Når avtalen er på plass, kan man tildele kontrakter (foreta avrop på rammeavtalen) i henhold til avtalens betingelser, uten å foreta en ny kunngjøring.

Konkurransen om å vinne rammeavtalen dreier seg i realiteten om retten til å få levere de varene eller tjenestene rammeavtalen omfatter, gjennom hele den perioden rammeavtalen varer – maksimum fire år.⁵⁸

Det vi her omtaler som «tradisjonelle rammeavtaler» er rammeavtaler som inngås med et begrenset antall leverandører og der den enkelte avropende virksomhet enten gjør avrop direkte, ut fra en på forhånd angitt fordelingsnøkkel, eller gjennomfører minikonkurranser i forbindelse med avrop på avtalen.

En minikonkurranse kan beskrives som en forenklet konkurranse mellom de utvalgte leverandørene i den inngåtte avtalen. Konkurransen skjer ved at innkjøperen skriftlig informerer alle leverandørene om (1) hva som skal anskaffes, og/eller en behovsbeskrivelse, (2) hvilke tildelingskriterier som gjelder for avropet, og (3) tilbudsfristen for innlevering av skriftlig tilbud fra leverandørene. Leverandøren som leverer det beste tilbudet vinner konkurransen og blir tildelt kontrakt på de tjenestene som ble etterspurt i konkurransen.

Det er ikke krav om kunngjøring av avrop som gjøres under en rammeavtale, og det er heller ikke krav om klagefrist/karenstid.

I forkant av inngåelse av denne typen rammeavtaler gjennomføres ofte omfattende forundersøkelser for å kartlegge markedet, brukerbehov mm. Ettersom de leverandørene konkurrerer om retten til å levere sine tjenester til en stor kunde (staten/offentlig sektor) antas det at de vil være ekstra opptatt av å levere attraktive tjenester til gunstige priser.

⁵⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018): *Tildelingsbrev 2018 Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon*. Dateret 3. januar 2018

⁵⁸ Anskaffelser.no: *Rammeavtaler*. <https://www.anskaffelser.no/gjore-anskaffelser/anskaffelsesfaglige-temaer/rammeavtaler>. Sist endret 3. januar 2017

Fordi de leverandørene som ikke får rammeavtale blir utestengt fra et svært attraktivt marked (offentlig sektor) i lang tid, er det ikke uvanlig at det oppstår konflikter/klageprosesser i etterkant av kontraktstildeling.

Dersom man skal benytte en slik mekanisme, vil man måtte inngå separate rammeavtale for en rekke ulike skytjenester, basert på de behovene man har kartlagt. Dette vil være ressurskrevende for den sentrale innkjøpsenheten, men vil gjøre det enklere for den avropende virksomheten, ettersom man vil legge krav til regelverksoverholdelse, sikkerhet og lignende inn i konkurransen om rammeavtalen. Den sentrale innkjøpsenheten vil dermed gjennomføre en større andel av arbeidet på vegne av alle de avropende virksomhetene. Dette forutsetter at det er snakk om tjenester der man kan anta at alle de avropende virksomhetene vil ha samme krav til tjenesten(e) som skal leveres.

3.2.2 Rammeavtale som inngås med alle kvalifiserte leverandører

En slik rammeavtale tilsvarer avtalen på markedsplassen G-Cloud i Storbritannia. Denne avtalen har en «arbeidsdeling» der innkjøpsentralen har gjort de grunnleggende kontrollene – som at leverandøren er kvalifisert til å levere til offentlig sektor, at det er levert bindende tilbudene der tjenesten er beskrevet i tilstrekkelig grad, at nødvendige egenerklæringer er fylt ut, og at leverandøren ellers oppfyller kravene til å være med i akkurat denne rammeavtalen (for eksempel at det faktisk er snakk om en skytjeneste). Den anskaffende virksomheten må velge leverandør fra markedsplassen i henhold til kravene i anskaffelsesforskriften, og følge de grunnleggende prinsippene for konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvsbarhet og forholdsmessighet. Fordi leverandøren har oppgitt all nødvendig informasjon, inkludert pris, er det mulig å gjøre avrop direkte på avtalen.

Den avropende virksomheten skal da velge tilbud på grunnlag av tildelingskriteriene (lavest pris, lavest kostnad eller det beste forholdet mellom pris eller kostnad og kvalitet). Kvalitetsvurderinger kan omfatte alt fra tekniske egenskaper til organisering, leveringsmåte eller kundeservice. Tildelingskriteriene skal ha tilknytning til leveransen, og ikke være så skjønnspreget at de gir oppdragsgiveren en ubegrenset valgfrihet.

I en rammeavtale av denne type, der alle vilkårene ligger fast, kan det også åpnes for å gjennomføre minikonkurranser med et utvalg leverandører. Vilkårene for når man kan gjøre dette må da være spesifisert i rammeavtalen.

Det er ingen øvre begrensninger i regelverket for hvor mange leverandører man kan ha med i en rammeavtale, så lenge man følger forskriften når avtalen inngås. I en markedsplass etter mønster fra G-Cloud vil man inkludere alle leverandører som kan levere tjenestene markedsplassen omfatter, og som tilfredsstillende de kravene man har satt i kunngjøringen. Difi har imidlertid reist spørsmål ved om man må gjøre et reelt valg blant leverandørene for å tilfredsstillende kravene i regelverket (Vedlegg 2: Juridisk vurdering av en modell basert på G-Cloud). Regelverket stiller ikke krav om at avropende virksomhet må kunngjøre kontrakter inngått under en rammeavtale. For en rammeavtale der hovedtyngden av utvelgelse skje ved avrop, kan det likevel være interessant å kreve dette for å øke transparensen for leverandørene, og for å forebygge misbruk av ordningen.

3.2.3 Dynamisk innkjøpsordning (Dynamic Purchasing System, DPS)

En dynamisk innkjøpsordning skal etter forskriften gjennomføres som en helelektronisk prosess, hvor all kommunikasjon skjer ved bruk av elektroniske kommunikasjonskanaler. Det skal være gratis, direkte og ubegrenset elektronisk tilgang til konkurransegrunnlaget under hele ordningens varighet.

Ved etableringen av en dynamisk innkjøpsordning (DPS) utfører den sentrale innkjøps-enheten en alminnelig kunngjøring av ordningen på Doffin/TED. I kunngjøringen skal kvalifikasjonskrav for opptak i ordningen spesifiseres, og alle leverandører som oppfyller disse skal tas opp i ordningen. Difi anbefaler at leverandørene legger ved «veiledende og ikke-bindende tilbud» som kan gi et godt inntrykk av om leverandøren kan tilby de tjenestene som etterspørres.

Når ordningen er opprettet og søkefristen har gått ut, må den sentrale innkjøpsenheten kontrollere om leverandørene oppfyller kvalifikasjonskravene. Når kunngjøring og «pre-kvalifisering» er gjennomført, sitter oppdragsgiver igjen med en liste over forhåndskvalifiserte leverandører som får konkurrere om kontrakter i den etablerte DPS-en.

Hvert *avrop*, eller hver *anskaffelse*, som gjennomføres under en dynamisk innkjøpsordning skal skje gjennom konkurranser. Etter at den avropende virksomheten har identifisert et behov, skal virksomheten invitere alle prekvalifiserte leverandører til å levere tilbud. Det som skiller en konkurranse under en dynamisk ordning fra en minikonkurranse under en tradisjonell rammeavtale, er at alle prekvalifiserte leverandører i den dynamiske ordningen får *minst* 10 dager til å besvare tilbudsinvitasjonen.

Etter tilbudsfristens utløp, skal den avropende virksomheten velge det beste tilbud på grunnlag av de tildelingskriterier som ble angitt i invitasjonen. Når man har identifisert leverandøren med det beste tilbud, får den beste leverandøren kontrakt. Kontraktsinngåelse under en dynamisk innkjøpsordning skal kunngjøres. Det er ikke noe krav om klagefrist/-karensperiode for mini konkurranser under dynamisk innkjøpsordning.

Fordelen med en dynamisk innkjøpsordning er at nye leverandører, eller leverandører som utvikler nye tjenester, ikke behøver å vente på en ny kunngjøring for å kunne bli med i ordningen. Samtidig er ordningen mer krevende for leverandørene, fordi de må levere et spesifikt tilbud dersom de ønsker å ha mulighet til å levere til den avropende virksomheten. For små leverandører kan dette være en stor tilleggsbyrde, som kan begrense deres mulighet til å konkurrere om offentlige kontrakter. Det kan også tenkes at større leverandører ikke vil finne det interessant å bruke ressurser på å levere tilbud på små anskaffelser hos de mindre avropende virksomhetene. Dette kan medføre at disse virksomhetene ikke får glede av det totale tilbudet avtalen er ment å gi.

3.2.4 Kontroll av tjenester som faller utenfor regelverket

I tillegg til de ulike mekanismene som er regulert i lov og forskrift om offentlige anskaffelser, kan man se for seg at en sentral innkjøpsfunksjon også har som oppgave å vedlikeholde en oversikt over attraktive skytjenester som er gratis i bruk, eller som er så rimelige at man kan anta at de aldri vil bli anskaffet etter forskrift om offentlige anskaffelser.

Det vil typisk ikke være interessant for leverandører av denne type tjenester å bruke ressurser på å inngå i en sentral rammeavtale/markeds plass. Samtidig kan det tenkes at

mange offentlige virksomheter er interessert i å ta slike tjenester i bruk. Vi vet at det er stor usikkerhet i offentlige virksomheter rundt hvilke av disse verktøyene man kan bruke. Vi vet også at mange virksomheter har en rekke «uautoriserte» tjenester i bruk – det vil si tjenester ansatte har begynt å bruke uten å konsultere de IT-ansvarlige i virksomheten. Ofte tenker ikke den enkelte ansatte på at dette kan være problematisk, ettersom tjenesten er gratis. En oversikt over tjenester og hvilke risikomomenter som er identifisert for dem, kan derfor bidra til større bevissthet rundt forsvarlig bruk av slik «gratisprogramvare».

En kontroll av regelverksetterlevelse for denne typen tjenester vil i hovedsak være konsentrert om behandling av personopplysninger og informasjonssikkerhet. Det kan være naturlig å samarbeide med Datatilsynet om denne typen kontroll. Det er også flere offentlige virksomheter som allerede har gjennomført denne typen kontroller for ulike programmer, og som kan bidra med sine vurderinger, for eksempel NAV og Unit.

En utfordring er hvordan man skal velge ut hvilke tjenester man skal kontrollere. Ettersom disse tjenestene ikke faller inn under anskaffelsesregelverket, er man ikke bundet av krav til likebehandling, etterprøvbarehet og forutberegnelighet, men det vil likevel være naturlig å tilstrebe dette. Samtidig er det nærliggende å prioritere ressursene slik at man først vurderer de tjenestene der man antar at behovet er størst, for eksempel etter innspill fra brukerne.

For å kunne gjennomføre slike vurderinger, er man avhengig av å selv hente inn informasjon gjennom tjenestenes sluttbrukeravtaler, offentlig tilgjengelig informasjon og evt. informasjon leverandøren er villig til å oppgi på forespørsel.

3.3 Grad av kontroll

Vi kan se for oss ulike grader av kontroll for de ulike juridiske modellene:

- Tilpassede krav og kontroll for hver enkelt avtale (ved tradisjonelle rammeavtaler)
- Egenerklæring fra leverandørene: Det gjøres ingen kontroll utover det som kan kontrolleres automatisk (dvs. at leverandøren er kvalifisert til å være leverandør i offentlig sektor). Dersom det rapporteres om misligheter fra andre leverandører eller fra avropende virksomheter, eller det er grunn til å mistenke at leverandøren har feilrapportert, følges dette opp med kontroller.
- Egenerklæring fra leverandørene med utvidet kontroll: Det gjennomføres kontroller på standardområder, som at databehandleravtalen tilfredsstiller krav i GDPR, at vilkår fra evt. underleverandører etterlever krav slik hovedleverandør oppgir, at det foreligger godkjente revisjonsrapporter fra 3. parts revisjon som oppgitt eller at leverandøren faktisk har de sertifiseringer og referanser som er oppgitt. I en slik modell vil man også kunne stille egne krav for spesielle grupper av tjenester der det er hensiktsmessig, for eksempel for systemer som skal behandle sensitive personopplysninger.
- Kontroll av faktisk overholdelse av regelverk hos leverandøren (for eksempel gjennom tilsyn), og akkreditering/godkjenning av leverandører og tjenester.

Det siste alternativet vil kreve et relativt omfattende apparat i form av en akkrediteringsordning for å sikre at leverandørene faktisk tilfredsstiller myndighetenes krav. Det er ikke tradisjon i Norge for å gjennomføre slik akkreditering på andre områder enn der man anser

det som strengt nødvendig. Dette kan være hensynet til rikets sikkerhet, eller fordi man anser at kostnadene ved at løsningene ikke tilfredsstillende myndighetskrav vil være større enn kostnaden ved akkreditering. I dag har Norge slike ordninger i Riksarkivets akkreditering av arkivsystemer er utviklet i henhold til Noark-standarden⁵⁹ og NSMs godkjenning av informasjonssystemer som behandler skjermingsverdig informasjon⁶⁰.

Ulemper med løsningen

All akkreditering, sertifisering og lignende har en kostnad. Hvor viktig det er for kunden at en leverandør innehar en sertifisering eller er akkreditert vil avhenge av hva slags data som skal behandles i den aktuelle løsningen. Det er derfor viktig at kravene som stilles av kunden er fundert i en risikoanalyse.

En sentralt vedlikeholdt liste over leverandører som er akkreditert eller sertifisert etter en gitt standard kan lett oppfattes av kundene som en liste det er «trygt» å handle fra. Dette kan ha flere effekter:

- Kunder som egentlig ikke har behov for tjenester med et spesielt høyt sikkerhetsnivå eller andre spesielle behov, velger likevel leverandører som er akkreditert/sertifisert «for sikkert skyld». Dette fører til at man anskaffer mer avanserte, og sannsynligvis dyrere, tjenester enn man har behov for.
- Leverandører som i utgangspunktet ikke har behov for å sertifisere seg, velger å gjøre dette. Slik sertifisering medfører en kostnad som i neste ledd vil falle på kunden. For mindre virksomheter kan det være vanskelig å bære kostnaden som følger med de mer omfattende sertifiseringsordningene.

Dersom man velger en ordning som i hovedsak baserer seg på egenerklæring fra leverandørene, er det en fare for at de avropende virksomhetene opplever graden av kontroll i løsningen som større enn den egentlig er. Man risikerer også at hver enkelt virksomhet gjennomfører omfattende kontroller av nøyaktig de samme systemene. Det er derfor viktig å finne en balanse som både sikrer at de oppgavene man utfører sentralt er de oppgavene som gir mest igjen til de avropende virksomhetene, samtidig som det er tydelig *hva* som er kontrollert, og hvor ansvaret ligger til slutt.

3.3.1 Mulige løsninger

Basert på gjennomgangen over har vi satt opp følgende modeller og kombinasjoner av løsninger. For hver kolonne er det mulig å kombinere de ulike alternativene, og disse kan igjen kombineres med ulike alternativer i den påfølgende kolonnen:

«Hovedmodeller»	Juridisk modell	Grad av kontroll
Nullalternativet	Ikke relevant	Ikke relevant

⁵⁹ Arkivverket.no: *Godkjenningsprosedyre. Hvordan gå frem for å få godkjent en Noark 5-løsning?* <http://arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvaltning/Noark/Noark-5/Godkjenning>. Besøkt 23. april 2017

⁶⁰ LOV-1998-03-20-10 Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) §13

«Hovedmodeller»	Juridisk modell	Grad av kontroll
Rammeavtaler kun stat (som Statens innkjøps-senter i dag)	<ul style="list-style-type: none"> - Tradisjonelle rammeavtaler m/minikonkurranser - Dynamisk innkjøpsordning 	<ul style="list-style-type: none"> - Tilpassede krav og kontroll hver enkelt avtale - Evt. fysisk kontroll/oppfølging
Rammeavtaler stat og kommunesektor	<ul style="list-style-type: none"> - Tradisjonelle rammeavtaler m/minikonkurranser - Dynamisk innkjøpsordning 	<ul style="list-style-type: none"> - Tilpassede krav og kontroll for enkelte typer tjenester (volum) - Fysisk kontroll/oppfølging
Markedsplass	<ul style="list-style-type: none"> - Rammeavtale for alle kvalifiserte leverandører med direkte avrop - Dynamisk innkjøpsordning - Kontroll av regelverks-overholdelse 	<ul style="list-style-type: none"> - Kun egenerklæring fra leverandører med oppfølging ved klager - Egenerklæring med dokumentasjonskontroll - Tilpassede krav og kontroll for enkelte typer tjenester (volum) - Fysisk kontroll/oppfølging
Offentlig datasenter/sky	Ikke relevant	Ikke relevant

Tabell 1: Oversikt over mulige modeller for en markedsplass/innkjøpsordning

Basert på behovskartleggingen hos brukere og leverandører, anser vi det som mest aktuelt å vurdere nærmere de løsningene som baserer seg på en form for rammeavtale. Vi har derfor fått gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse for disse.

3.4 Hvem skal omfattes av ordningen?

Forutsetningen fra regjeringen er at en innkjøpsordning for skytjenester skal være en ordning for stat og kommune.

3.4.1 Hvordan påvirkes konkurransesituasjonen?

Det er et mål for samfunnet å ha mest mulig effektiv konkurranse. Fra mikroøkonomisk teori vet vi at samfunnet kommer best ut dersom prisen gjenspeiler marginalkostnaden. For en bedrift er det imidlertid ønskelig å ha mest mulig markedsmakt. Myndighetene vil derfor tilstrebe en situasjon med mest mulig konkurranse, og hvor ikke enkelte virksomheter oppnår en for dominerende stilling.⁶¹ Samtidig innebærer tradisjonelle rammeavtaler med obligatorisk deltakelse nettopp at en mindre knippe leverandører får en form for enerett på å levere et produkt. Tanken er da at denne retten skal være så attraktiv at det gjenspeiles i prissettingen, slik at de offentlige kundene kommer bedre ut enn om de skulle handle hver for seg i hele markedet.

Det er etablert politikk i Norge å søke å skape gode vilkår for SMB-er.⁶² Ca. 90 prosent av norske virksomheter er SMB-er. Det er derfor spesielt viktig å ikke legge hindringer i veien for

⁶¹ Riis, Christian og Espen R. Moen (2012): *Moderne mikroøkonomi*. Gyldendal akademisk

⁶² Det er ingen fast definisjon for SMB i Norge, men det er vanlig å bruke betegnelsen om bedrifter med færre enn 100 ansatte. I forhold til sammenlikningen med Storbritannias G-Cloud er det verd å merke seg at de benytters EUs SMB-definisjon, som er at virksomheten skal ha færre enn 250 ansatte.

at disse kan konkurrere om offentlige kontrakter.⁶³ Å få oppdrag fra det offentlige kan for mange bedrifter utgjøre en viktig del av inntjeningen.

Ved lokale innkjøp øker sannsynligheten for at lokale virksomheter og små og mellomstore virksomheter har mulighet til å levere tilbud og få kontakt med offentlig sektor. Samtidig vet vi at kompetanseutfordringene, særlig i kommunal sektor, kan føre til gjenbruk av konkurransegrunnlag, og forlengelse av eksisterende kontrakter. Dette kan gjøre at et knippe leverandører får et fortrinn, og at det blir vanskelig for nye virksomheter å få innpass.⁶⁴

Tradisjonelle rammeavtaler

En av ulempene som gjerne trekkes fram ved sentralt inngåtte rammeavtaler, er at de store volumene det er snakk om ved sentrale innkjøp favoriserer store, landsdekkende leverandører. Dette kan virke begrensende på konkurransen, og gjøre det vanskelig for SMB-er å få innpass.⁶⁵ Det er vanlig å bruke ulike mekanismer for å håndtere dette: Man kan begrense hvilke virksomheter som får være med i rammeavtalen, slik at det er et tilstrekkelig stort marked igjen til «de andre» virksomhetene. Dette er det valget som er gjort for Statens innkjøpssenter, som kun forhandler på vegne av statlige virksomheter.

Man kan også dele rammeavtalene inn, for eksempel i regioner, for å sikre at flere virksomheter kan delta, og for å gjøre det enklere for lokale virksomheter å delta. Flere av de svenske rammeavtalene for IKT er gjort på regionnivå. For disse avtalene er det da åpnet for at både statlige, kommunale og fylkeskommunale virksomheter kan gjøre avrop. Den svenske rammeavtalen på datasentre er blitt kritisert for å kun omfatte relativt store leverandører. Dette oppleves som konkurransebegrensende både for kunder og leverandører.⁶⁶

For Statens innkjøpssenter er rammeavtalene i hovedsak obligatoriske for de deltagende virksomhetene.⁶⁷ Dette er for å sikre forutsigbarhet for leverandørene i forhold til forventede volumer som vil bli omsatt på avtalen. Tanken er at størst mulig volum skal gjøre rammeavtalene attraktive for leverandørene, slik at de har insentiver til å gi best mulig tilbud, priser, kvalitet og betingelser.⁶⁸

Markedsplass for skytjenester etter modell fra G-Cloud

Kommunal sektor er ikke omfattet av avtalene til Statens innkjøpssenter, og de kan heller ikke bruke avtalene frivillig. Dette er fordi man ikke ønsker at markedsmakten skal bli så stor at den påvirker konkurransen. Når hele offentlig sektor – inkludert helseforetak og

⁶³ Nærings- og handelsdepartementet (2012): *Små bedrifter – store verdier. Regjeringens strategi for små og mellomstore bedrifter.*

⁶⁴ Johnsrud, Ingar (2009): *NHO til krig mot anbudsbrudd*. VG. Oppdatert 11. april 2009. <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/nho-til-krig-mot-anbudsbrudd/a/552207/>

⁶⁵ OECD (2010): *Centralised purchasing systems in the European Union. A SIGMA study of central purchasing bodies in selected EU member states awarding and managing framework agreements*. SIGMA PAPER no. 47. Del I, punkt 4

⁶⁶ Kammarkollegiet – Statens inköpscentral (2015): *Förstudierapport Datacenter, servrar, lagring, nätverksprodukter samt närliggande produkter och tjänster 2015*. Dnr 96-6-2015

⁶⁷ Det er anledning til såkalt «fravalg», men dette må virksomheten i så fall gjøre før innkjøpssenteret inngår rammeavtalen med leverandørene.

⁶⁸ Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet (2013): *Samordning av statlige innkjøp*. Høringsnotat. 4. september 2013. Vedlegg 4 – Eksempler på samordningstiltak i Norge Kapittel 3.1.2

universitet/høgskoler går sammen, slik som for G-Cloud i Storbritannia, utgjør den en betydelig aktør i markedet for IKT. Denne effekten motvirkes imidlertid av at alle kvalifiserte leverandører tas inn i markedsplassen. På denne måten får man det samme forholdet når det gjelder hvilke leverandører det er mulig å velge, som man ville hatt for nullalternativet. Samtidig har leverandørene ingen garanti for å omsette noe via markedsplassen, slik at det ikke er sikkert at de vil legge like mye energi inn i å utarbeide et godt tilbud som de ville gjort for en tradisjonell rammeavtale.

Regjeringen i Storbritannia peker på at G-Cloud og Digital Marketplace har redusert barrierene for SMB-er for å komme inn på det offentlige markedet, og gjort det lettere for alle typer virksomheter å handle med offentlig sektor. Det har vært et uttalt mål med markedsplassen at små og mellomstore bedrifter (SMB-er) skal få en større del av avtalene med offentlig sektor.⁶⁹

Dersom man velger en modell som kun omfatter statlig sektor, vil det naturlig nok påvirke den samfunnsøkonomiske analysen. En viktigere effekt vil imidlertid være at kommunene ikke får ta del i de sikkerhetsvurderingene som ligger i markedsplassen, og som kan bidra til å gi dem tryggere løsninger.

Vi antar også at en felles markedsplass for skytjenester for statlig og kommunal sektor vil kunne stimulere leverandører i kommunal sektor til i større grad tilrettelegge sine tjenester for skyen. Dette vil forhåpentlig også kunne gi mer homogene løsninger på tvers av kommuner, og også bidra til økt sikkerhet i form av at kommunene alltid benytter siste programvareversjon og har de siste sikkerhetsoppdateringene.

⁶⁹ Digital Marketplace Sales information. Oppdatert 10. januar 2017. <https://digitalmarketplace.blog.gov.uk/sales-accreditation-information/>

4 Samfunnsøkonomisk analyse

Difi har gitt Oslo Economics i oppdrag å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse for etableringen av en innkjøpsordning/markeds plass for skytjenester.⁷⁰

Oslo Economics har basert sin analyse på følgende alternativer: a) Tradisjonelle rammeavtaler for stat og kommune i regi av Statens innkjøps senter b) Markeds plass for skytjenester med begrenset sentral kontroll og c) Markeds plass med utvidet sentral kontroll (se kapittel 3 for nærmere beskrivelse av de ulike kombinasjonene).

Analysen er basert på arbeid som allerede er gjort i forprosjektet. I tillegg er det benyttet offentlig tilgjengelig statistikk, konsulentrapporter og forskning for å tallfeste sentrale utviklingsdrivere og effekter. Oslo Economics har deltatt i prosjektets dialogmøter med leverandører og offentlige virksomheter. I tillegg har de gjennomført intervjuer og en spørreundersøkelse i 78 statlige, fylkeskommunale og kommunale virksomheter.

Alle de tre tiltaksalternativene er analysert med en forutsetning om at det ikke er regulatoriske hindre i veien for bruk av skytjenester med datalagring utenfor Norge, utover det som ligger i sikkerhetsloven med forskrifter. Per i dag er ikke denne forutsetningen oppfylt. I tillegg er det forutsatt at det faktisk er mulig å etablere rammeavtaler der både statlige og kommunale virksomheter kan gjøre avrop, uten at det er forutsigbart for leverandørene hvilket volum de vil komme til å levere.

Det er lagt til grunn at offentlig sektors totale IKT-kostnader som er relevant for analysen er 14 milliarder kroner i 2018. Beregningen er basert på tidligere kartlegginger av offentlige IKT-kostnader, som viser at samlet IKT-kostnad når både anskaffelser og intern ressursbruk medregnes er i størrelsesorden 27 milliarder kroner (Oslo Economics, 2016). Bare deler av denne kostnaden gjelder IKT-tjenester som kunne vært levert som skytjenester. Utviklingsoppgaver, kjøp av pc-er, mobiltelefoni og internettleie er eksempler på kostnader som må trekkes fra for å finne potensialet for skytjenester i offentlig sektor.

Det er lagt til grunn at dagens andel av offentlige IKT-kostnader som går til skytjenester er 10%. Det er lagt til grunn svært konservative estimer for konvertering fra «tradisjonell» IKT til skytjenester: 2% årlig for nullalternativet, 3% ved tradisjonelle rammeavtaler, 3,5% for en markeds plass uten noe særlig kontrollmekanismer, og 4,5% for en markeds plass med såkalt «utvidet kontroll». Tallene er basert på innspillene fra spørreundersøkelsen. Oslo Economics understreker at sammenlignet med erfaringene fra Storbritannia er dette svært konservative estimer. Det er lagt til grunn en årlig vekst i IKT-kostnader på 3% for alle alternativer.

Difi har estimert kostnaden ved teknisk etablering av en markeds plass til å ligge mellom 3 og 13 millioner kr, avhengig av hvor avansert løsning man ønsker. Oslo Economics har basert sin analyse på det høyeste anslaget.

Kostnadsreduksjon som følge av overgang til skytjenester er satt til 10%. Dette er også et konservativt estimat, basert på erfaringer blant annet fra Statens Lånekasse for utdanning og Pensionsmyndigheten i Sverige. Storbritannia rapporterte i 2018 om innsparinger på 18%.

⁷⁰ Oslo Economics (2018): *Samfunnsøkonomisk analyse av tiltak for økt offentlig bruk av skytjenester*. Utarbeidet av Oslo Economics på oppdrag fra Direktoratet for forvaltning og ikt

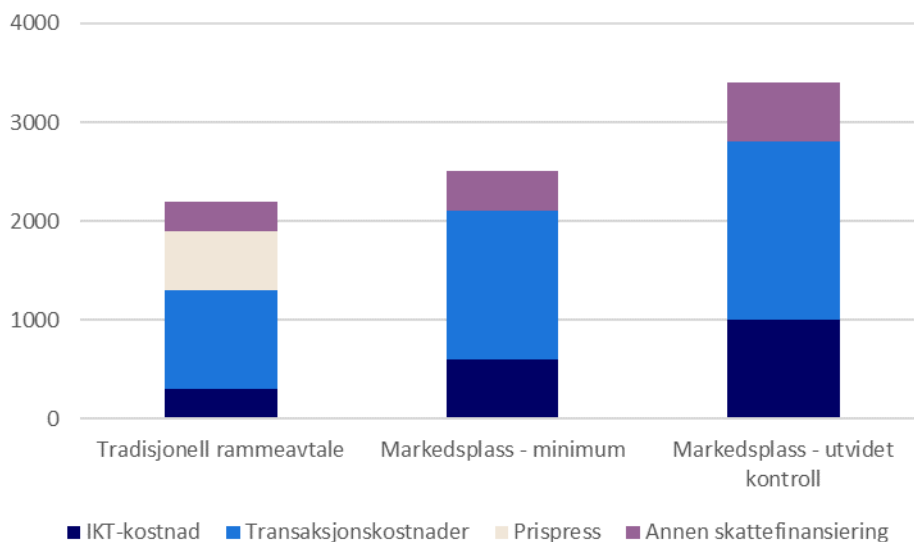
Fra næringslivet har vi at en skymoden organisasjon i gjennomsnitt har 21% lavere kostnader til daglig IKT-drift.⁷¹

Det er lagt til grunn at alle løsningene vil gi sparte transaksjonskostnader ved anskaffelser i forhold til nullalternativet.

Alternativ	Gjennomsnittlig årlig besparelse, i millioner NOK
Nullalternativet	0
Tradisjonelle rammeavtaler	127
Markedsplass med begrenset sentral kontroll	185
Markedsplass med utvidet sentral kontroll	227

Tabell 2: Sparte transaksjonskostnader
Kilde: Oslo Economics, 2018

Analysen av netto prissatt nytte, relativt til nullalternativet, viser at en markedsplass med såkalt «utvidet kontroll» gir størst nytte. Dette skyldes i hovedsak at flere virksomheter tror de vil anskaffe skytjenester gjennom en slik markedsplass enn ved alternativene (større konverteringsrate).



Figur 4: Netto prissatt nytte av tiltaksalternativene (millioner NOK, nåverdi relativt til nullalternativet)
Kilde: Oslo Economics, 2018

⁷¹ Cloud Maturity Index 2017

Denne anbefalingen gjelder også for de ikke-prissatte effektene:

	0	1	2	3
	Nullalternativet	Tradisjonelle rammeavtaler	Markedsplass - begrenset sentral kontroll	Markedsplass - utvidet sentral kontroll
Informasjonssikkerhet	0	+++	+++	++++
Tilgjengelighet og oppetid	0	(+)	+	+(+)
Konkurransetilvilkår	0	÷	+	+
Energieffektivitet	0	0	(+)	+
Innovasjon	0	+	+(+)	++

Tabell 3: Samlet vurdering av konseptene

Kilde: Oslo Economics, 2018

Fordi det er mye usikkerhet knyttet til forutsetningene i analysen, er det gjennomført sensitivitetsanalyser både for de prissatte og de ikke prissatte effektene. I alle tilfellene kommer markedsplass med utvidet sentral kontroll best ut, men samtlige modeller har positiv netto nytte.

5 Anbefalinger

Difi anbefaler at det etableres en markeds plass for skytjenester. Markeds plassen kan baseres på den tekniske løsningen fra Storbritannia/Australia.



Figur 5: Konsept for en norsk markeds plass for skytjenester

Den digitale markeds plassen kan inneholde flere typer avtaler og andre mekanismer for å støtte virksomhetene i deres anskaffelser. Vi ser for oss at en norsk løsning i større grad enn den britiske vil være koblet til veiledning i gjennomføringen av en anskaffelse, tilpasset anskaffelse av skytjenester. På denne måten kan virksomhetene få hjelp som sikrer at de har gjort nødvendig forarbeid før anskaffelsen, og veiledning i hva de skal tenke på når de vurderer hvilke behov de har.

Markeds plassen vil bestå av følgende:

- Rammeavtalene – enten en eller flere tradisjonelle rammeavtaler, dynamisk innkjøpsordning (DPS) eller en rammeavtale etter mønster fra Storbritannias G-Cloud⁷². Avtalene skal gjøre det enklere for den avropende virksomheten å få oversikt over tilbudet som eksisterer, og å gjennomføre anskaffelsen. Selv om markeds plassen kan inneholde flere avtaler, skal brukerne oppleve at de henvender seg på ett sted med sine behov.
- Kontrollerte løsninger. Dette er løsninger som er gratis eller som normalt har en kostnad under terskelverdi. Kontrollen skal hjelpe de avropende virksomhetene å avgjøre om tjenesten egner seg for deres behov.

⁷² Dette forutsetter at videre dialog med Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og EU-kommisjonen viser at det juridiske handlingsrommet er større enn vår vurdering tyder på.

- Grensesnitt der leverandørene leverer sine tilbud, det europeiske egenerklæringsskjemaet (European Single Procurement Document, ESPD), samt et standardisert egenerklæringsskjema for krav til sikkerhet.
- Automatisk kontroll av om leverandørene tilfredsstillende de grunnleggende kravene til en leverandør for offentlig sektor. Dokumentasjonskontroll og stikkprøvekontroll av informasjonen fra leverandøren.
- Prosesstøtte, veiledning, maler, kravspesifikasjoner for sikkerhet for utvalgte typer tjenester, beste praksis mm.
- Teknisk løsning.

Den samfunnsøkonomiske analysen viser at den modellen som kommer ut med størst samfunnsøkonomisk nytte er en markeds plass modellert etter Storbritannias G-Cloud, men med mer omfattende veiledning og kontroll. Etter en dom i EU-domstolen i april 2018, er det blitt stilt spørsmål ved om man lovlig kan benytte en modell basert på G-Cloud. Difi har gjort en juridisk vurdering av modellen, og konkludert med at det er stor risiko for at denne bryter med anskaffelsesregelverket. Dette er fordi ordningen baserer seg på at alle leverandører som oppfyller kvalifikasjonskrav og leverer tilbud som oppfyller minstekrav tildeles rammeavtale, uten at det skjer en nærmere utvelgelse eller evaluering av tilbudene (se Vedlegg 2: Juridisk vurdering av en modell basert på G-Cloud).

Difi foreslår derfor at man begynner arbeidet med en fleksibel markeds plass som kan inneholde en eller flere tradisjonelle rammeavtaler for skytjenester. Utover etablering av selve rammeavtalene vil en markeds plass omfatte flere tiltak som vil gi høy netto nytte ifølge den samfunnsøkonomiske analysen. Flere av disse kan gjennomføres uavhengig av juridisk modell, og kan derfor påbegynnes før denne er avklart. I den vurderte modellen «Markeds plass med utvidet kontroll» er det for eksempel forutsatt at de avropende virksomhetene gjennom markeds plassen skal få hjelp til å stille sikkerhetskrav tilpasset den type løsning de skal anskaffe, og at det skal være vurderinger av «gratisprogramvare» og programvare som typisk vil komme under terskelverdien for utlysning i anskaffelsesregelverket.

En løsning basert på tradisjonelle rammeavtaler, kombinert med kontroll av gratistjenester og utvidet kontroll og veiledning, vil ha en samfunnsøkonomisk nytte som er lavere enn det vurderte alternativet «Markeds plass med utvidet kontroll», men høyere enn alternativet «Tradisjonelle rammeavtaler». Bruk av rammeavtaler gir uansett betydelige besparelser i transaksjonskostnader, både for leverandører og avropende virksomheter.

Parallelt med at man starter disse aktivitetene, anbefales det at Kommunal- og moderniseringsdepartementet er i dialog med Nærings- og fiskeridepartementet og EU-kommisjonen for å få avklart den juridiske usikkerheten knyttet til en rammeavtale etter modell fra G-Cloud.

Difi anbefaler at markeds plassen åpnes for alle offentlige virksomheter som ønsker å registrere seg som brukere, og at den er frivillig å bruke. Dette kommuniseres tydelig i kunngjøringen, for å sikre forutberegnelighet for leverandørene.

5.1 Tjenester på markedsplassen

Tjenestene på markedsplassen skal tilfredsstillende NISTs⁷³ definisjoner for skytjenester⁷⁴. Markedspllassen kan inneholde avtaler med programvare, plattformtjenester og infrastruktur-tjenester.

Det legges i utgangspunktet ikke opp til at markedsplassen skal håndtere sikkerhetsgraderte anskaffelser.

5.1.1 Spesielt om konsulenttjenester

Kammarkollegiet i Sverige har gjennomført en forstudie for IT-drift.⁷⁵ De offentlige virksomhetene oppga her at de ønsket at framtidige rammeavtaler innen IT-drift også skulle omfatte konsulenttjenester på området. I Storbritannias G-Cloud har man helt fra starten hatt en kategori for konsulenttjenester. Også de norske virksomhetene Difi har vært i kontakt med ser det som hensiktsmessig å inkludere konsulenttjenester i en slik ordning.

Det er da viktig at konsulenttjenestene er tydelig knyttet til etablering av/migrering til skytjenester. Innkjøpsordningen for skytjenester skal i utgangspunktet ikke være en generell avtale for konsulenttjenester. Mange store offentlige virksomheter har allerede egne rammeavtaler for konsulenttjenester på tilgrensende områder.

Flere av de offentlige virksomhetene Difi har vært i kontakt med, har påpekt at det er viktig å kunne gjøre nærmere undersøkelser, for eksempel i form av intervjuer, før man velger konsulent. Det må tas høyde for dette når man velger juridisk modell for avtalen der konsulenttjenester skal inngå.

5.2 Krav til leverandører og tjenester

Før opptak i markedsplassen må leverandørene fylle ut det europeiske egenerklærings-skjemaet (ESPD). Dette brukes for automatiserte kontroll av at leverandøren er kvalifisert til å være leverandør for offentlig sektor.

I tillegg må leverandørene fylle ut et standardisert egenerklærings-skjema som vil bli utviklet av Difi. Skjemaet skal gjøre det enkelt vurdere om leverandørene tilfredsstillende kravene fra de avropende virksomhetene.

5.2.1 Informasjonssikkerhet

Etter hvert som informasjonsbehandling og bruk av IKT og digitale tjenester blir mer og mer sentralt i all oppgaveløsning, og for alle samfunnsfunksjoner, øker betydningen av å ha god informasjonssikkerhet.

⁷³ National Institute for Standards and Technology. Deres definisjon av skytjenester er den mest utbredte, og det er også denne som ligger til grunn for Norges skystrategi.

⁷⁴ Mell, Peter og Timothy Grance (2011): *The NIST Definition of Cloud Computing. Recommendations of the National Institute of Standards and Technology. Special Publication 800-145*

⁷⁵ Kammarkollegiet – Statens inköpscentral (2014): *Förstudie IT-drift 2014*, Dnr 96-75-2013. Kapittel 5.1.7

Offentlige virksomheter er pålagt å ha styring og kontroll på informasjonssikkerhetsområdet.⁷⁶ Risikostyring, som omfatter risikovurdering og risikohåndtering, er kjernen i styring og kontroll med informasjonssikkerhet. Både statlige og kommunale virksomheter gir uttrykk for at de er opptatt av fleksibilitet, slik at de bare betaler for ekstra sikkerhet på de områdene hvor dette er forankret i egne behov basert på risikovurderinger. Det kan være stor forskjell på sikkerhetskrav til en løsning for publisering av informasjon rettet mot publikum, og et fagsystem som kan inneholde helseinformasjon. Det er derfor ikke hensiktsmessig å stille generiske sikkerhetskrav som skal gjelde for alle typer tjenester.

Den anskaffende virksomheten må vurdere risiko ved å benytte en skytjeneste i hvert tilfelle, på samme måte som ved tjenesteutsetting til en lokal leverandør eller dersom virksomheten utvikler og drifter tjenesten selv.

I forkant av en anskaffelse må virksomheten alltid ha tilstrekkelig oversikt over hvilke arbeidsoppgaver som skal understøttes av skytjenesten, samt skadepotensialet og trusselbildet for den informasjonen som skal som skal behandles i skytjenesten. Informasjonen fra denne analysen vil, sammen med informasjon fra leverandøren, gi et grunnlag for å vurdere sannsynlighet for sikkerhetsbrudd og tilknyttet risiko.

I den samfunnsøkonomiske analysen har Oslo Economics konkludert med at en markeds plass med såkalt «utvidet kontroll» vil være mest samfunnsøkonomisk lønnsomt. «Utvidet kontroll» innebærer ikke nødvendigvis bare kontrollaktiviteter rettet mot leverandørene. Basert på behovsanalysene framgår det at virksomhetene har aller størst behov for hjelp til å foreta risikovurderinger og til å identifisere hvilke krav til sikkerhet eller andre funksjoner som er relevante for ulike kategorier av tjenester.

Med utgangspunkt i dette anbefaler vi følgende tiltak:

- Automatisert kontroll som sikrer at leverandøren er kvalifisert til å levere til offentlig sektor i Norge.
- Egenerklæring som viser hvordan leverandøren/tjenesten tilfredsstillers krav til sikkerhet. En slik egenerklæring kan blant annet inneholde informasjon om hvilket konfidensialitetsbehov tjenesten er egnet til å håndtere, og hvilke krav til informasjonssikkerhet tjenesten tilfredsstillers. Spørsmålene kan variere ut fra tjenestemodell (SaaS, PaaS, IaaS). Dersom det rapporteres om avvik fra andre leverandører eller fra avropende virksomheter, eller det er grunn til å mistenke at leverandøren har feilrapportert, følges dette opp med kontroller.
- Det gjennomføres i tillegg kontroller på standardområder, som at databehandleravtalen tilfredsstillers krav i GDPR, at evt. underleverandører kan dokumentere at de etterlever krav slik hovedleverandør oppgir, at det foreligger godkjente revisjonsrapporter fra 3. parts revisjon som oppgitt, og at leverandøren har de sertifiseringer og referanser som er oppgitt.
- Det utvikles kravlister med spesifikke krav for spesielle typer av tjenester der dette er hensiktsmessig. Typiske eksempler kan være fagsystemer som skal behandle sensitive personopplysninger som helseinformasjon, eller systemer som inneholder

⁷⁶ FOR-2004-06-25-988Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften) §15

arkivverdig materiale. Det anbefales å starte med de tjenestene der man ser at behovet er størst, og løpende supplere med nye tjenester basert på tilbakemeldinger fra brukerne. For spesielle typer tjenester kan det være hensiktsmessig å også stille minstekrav til leverandørene før de tas opp i markedsplassen.

- Veiledning i form av prosesstøtte, maler, eksempler på beste praksis, sjekklister o.l. Det kan også vurderes om løsningen skal fasilitere et forum for erfaringsutveksling.

Omfanget av kontroll må være tilpasset sikkerhetsrisikoen forbundet med anskaffelsen. Fordelingen av ansvaret for sikkerheten i en skyløsning mellom leverandør og kunde er avhengig av tjenestemodell (SaaS, PaaS, IaaS). Dette betyr at Difi vil kunne hjelpe de avropende virksomhetene med å stille mer spesifikke sikkerhetskrav for programvare enn for infrastruktur tjenester.

Ansvarsområde	IaaS	PaaS	SaaS
Vurdering og klassifisering av data	Kundens ansvar	Kundens ansvar	Kundens ansvar
Beskyttelse av sluttbrukerapplikasjonen	Kundens ansvar	Kundens ansvar	Delt ansvar kunde/leverandør
Identifisering og autentisering. Tilgangskontroll	Kundens ansvar	Delt ansvar kunde/leverandør	Delt ansvar kunde/leverandør
Applikasjonsnivå	Kundens ansvar	Delt ansvar kunde/leverandør	Leverandørens ansvar
Nettverksnivå	Delt ansvar kunde/leverandør	Leverandørens ansvar	Leverandørens ansvar
Infrastruktur	Delt ansvar kunde/leverandør	Leverandørens ansvar	Leverandørens ansvar
Fysisk sikkerhet	Leverandørens ansvar	Leverandørens ansvar	Leverandørens ansvar

Kundens ansvar
 Delt ansvar kunde/leverandør
 Leverandørens ansvar

Figur 6: Ansvarsfordeling for sikkerhetstiltak mellom kunde og leverandør for ulike typer skytjenester

Det må framgå klart i markedsplassen hva som er undersøkt sentralt og hva som overlates til den avropende virksomheten. Det må også framgå tydelig at *ansvaret* for informasjonssikkerhet og for å sikre at leverandøren faktisk oppfyller vilkårene i kontrakten alltid ligger hos den enkelte virksomhet.

De kontrollene som utvikles må også kunne tilgjengeliggjøres som veiledningsmaterieell som virksomhetene også kan bruke i sine egne anskaffelser.

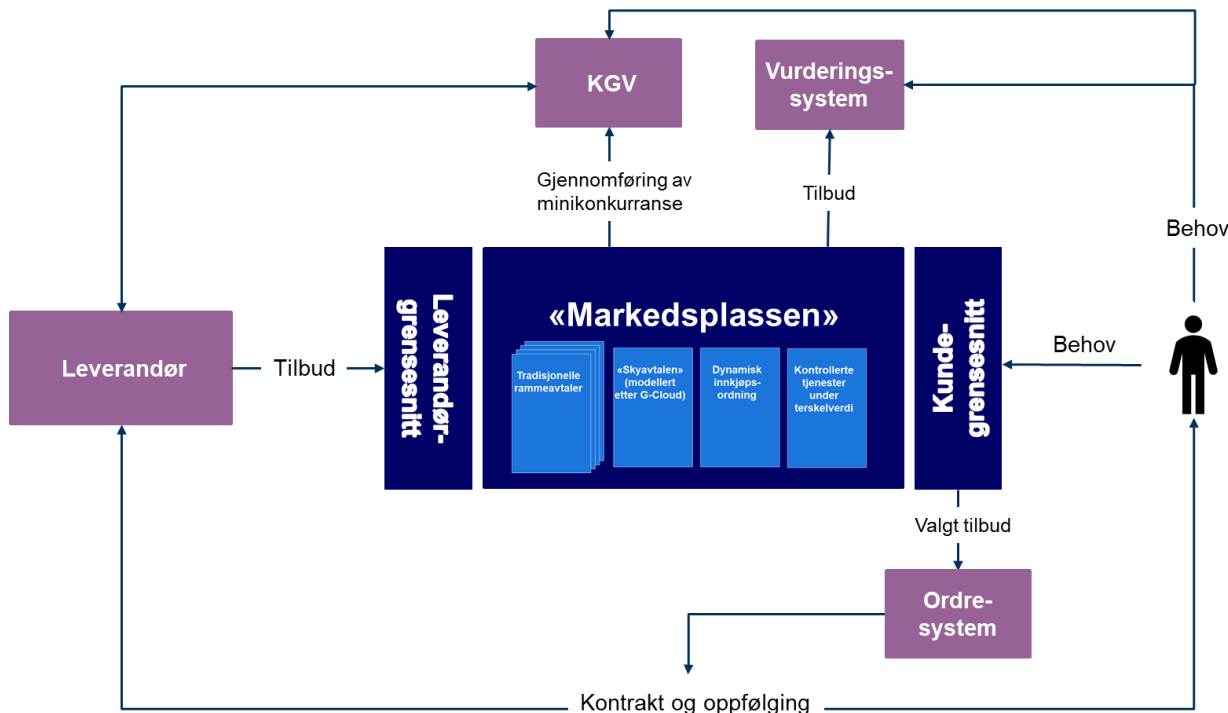
Vurderingen av konkrete aktiviteter for kontroll og veiledning som etableres må ses i sammenheng med utviklingen av den tekniske løsningen blir og hva brukerne har størst behov for. Dette må avklares i selve etableringsprosjektet for markedsplassen.

5.3 Teknisk løsning

Markedsplassen må kunne håndtere avrop både fra rammeavtaler der alle vilkår ligger fast, gjennomføring av minikonkurranser og bruk av DPS-er.

Det må fra starten tas høyde for at markedsplassen skal kunne fungere sammen med løsninger for digitale anskaffelser. Det bør på sikt være mulig å etablere grensesnitt mot de

elektroniske systemene både leverandører og avropende virksomheter benytter, slik som konkurransegjennomføringsverktøy (KGV), vurderingsystemer og ordresystemer. Det legges opp til datautveksling på elektronisk handelsformat (EHF). Dette betyr imidlertid ikke at det er en forutsetning at alle grensesnitt er på plass fra starten. Det viktigste er at man ikke velger en arkitektur som begrenser mulighetene på et senere stadium.



Figur 7: Overordnet skisse av mulige EHF-grensesnitt fra markedsplassen

Det er ønskelig å fange opp mest mulig data fra markedsplassen og eventuelle omkringliggende systemer automatisk, for å redusere rapporteringsbyrden for både leverandører og avropende virksomheter.

5.4 Organisering

Da departementene utredet etablering av en sentral innkjøpsenhet for staten, ble tre ulike organisasjonsløsninger vurdert: Opprette et nytt forvaltningsorgan, opprette et nytt statlig, heleid selskap eller å legge oppgaven til et eksisterende forvaltningsorgan. Departementet ba høringsinstansene ta stilling til hvilken løsning som ville være best egnet.

Av de høringsinstansene som uttalte seg om dette, så var de fleste for at oppgaven skulle legges til et eksisterende forvaltningsorgan. Det ble pekt på at dette vil gi en enklere og raskere oppstart, og at man kan spare tid og ressurser på å ta utgangspunkt i et eksisterende fagmiljø. Flere av høringsinstansene pekte på Difi.

I vurderingen av hvorvidt en slik enhet skulle legges til Difi, vurderte man oppgaver, ressurser og mulige konsekvenser for DSS/Depkjøp og anskaffelsesmiljøet i Difi. Konklusjonen fra utredningen ble at Statens innkjøpssenter ble lagt til avdeling for offentlige anskaffelser i Difi.

Statens innkjøpssenter har nå vært i drift i ca. 2,5 år. Det er naturlig å vurdere organisering av en innkjøpsordning for skytjenester i lys av de vurderingene som ble gjort da senteret ble utredet, og dagens status for senteret. Statens innkjøpssenter har allerede etablert et miljø og bygget opp kompetanse på etablering av rammeavtaler. Det vil derfor være naturlig at ansvaret for rammeavtalen(e) i en innkjøpsordning for skytjenester også legges inn under Statens innkjøpssenter. Fordi en markeds plass skal omfatte både statlig og kommunal sektor vil dette kreve en utvidelse av innkjøpssenterets mandat.

En innkjøpsordning/markeds plass vil også ha behov for en teknisk løsning for å tilrettelegge bruken av avtalen både for leverandører og avropende virksomheter. Arbeidet med å etablere og drifte en slik løsning kan utføres internt, eller settes ut i markedet som et oppdrag. Det vil uansett være naturlig å koble arbeidet tett til «Program for digitale anskaffelser».

En markeds plass/innkjøpsordning vil også ha behov for kompetanse på informasjonssikkerhet. I Difi er det allerede etablert et miljø som har spesiell kompetanse på dette området, og som allerede har som oppgave å arbeide med veiledning knyttet til sikkerhet og anskaffelse av skytjenester.

I etablering og drift av en markeds plass for skytjenester vil det være behov for kompetanse både fra Statens innkjøpssenter, Difis miljøet for veiledning i anskaffelse av skytjenester, «Program for digitale anskaffelser» og Difis informasjonssikkerhetsmiljø. I tillegg bør man ha tett samarbeid med andre relevante miljøer, slik som Datatilsynet, NSM og Arkivverket.

5.5 Finansieringsmodell

En sentral innkjøpsordning kan finansieres på flere måter. De to hovedmodellene som stort sett brukes for denne type virksomhet er rammefinansiering, eller omsetningsavgift. Omsetningsavgiften kan enten legges på leverandørene, eller på de avropende virksomhetene.⁷⁷

Finansieringsmodell ble vurdert da man utredet etablering av et statlig innkjøpssenter i 2013. Forslaget fra arbeidsgruppen var da en rammebevilgning for oppstarten, som så gradvis skulle erstattes av en finansieringsmodell basert på å legge en omsetningsavgift på leverandørene.⁷⁸

I høringsrunden var det enkelte som uttrykte skepsis til en slik modell, blant annet Konkurransetilsynet.⁷⁹ Motforestillingene gikk blant annet på at en omsetningsavgift lagt på leverandørene i liten grad gir innkjøpsenheten insentiver til å drive mest mulig effektivt, og å levere best mulig tjenester. Dette er spesielt viktig dersom det er en obligatorisk ordning, der brukerne i liten grad kan påvirke ordningen gjennom å la være å bruke den dersom de ikke

⁷⁷ OECD (2010): *Centralised purchasing systems in the European Union*. A SIGMA study of central purchasing bodies in selected EU member states awarding and managing framework agreements. SIGMA PAPER no. 47

⁷⁸ Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2013): *Samordning av statlige innkjøp*. Høringsnotat datert 4. september 2013

⁷⁹ Konkurransetilsynet (2013): *Høringsuttalelse – Forslag om samordning av statlige innkjøp*. Ref 2013/0622-2

er fornøyde. Statens innkjøpssenter er i dag finansiert med en rammeoverføring, men alternativ finansieringsmodell skal vurderes når senteret evalueres høsten 2018.

I Storbritannia benytter man en omsetningsavgift lagt på leverandør. I G-Cloud-avtalen er denne oppgitt til maksimum 1% av anskaffessummen. Pt. er avgiften 0,75%.

Statens inköpscentral i Sverige finansieres med avgifter både fra brukerne og leverandørene. For rammeavtalen for kontorstøtte som skytjeneste var leverandørene pålagt en omsetningsavgift på maksimalt 1% av fakturert nettobeløp.⁸⁰

Statens Indkøb i Danmark rammefinansieres, men Finansministeriet bruker beregnede besparelser på inngåtte rammeavtaler til å redusere innkjøpsbudsjettene til de statlige virksomhetene. En slik løsning er mer krevende dersom man har en ordning som også omfatter kommunene, slik man tenker for markedsplassen. Det er også mer krevende å beregne besparelsene når de ikke først og fremst skyldes reduksjoner i leverandørens listepriis, men besparelser som følge av at virksomhetene får mer effektiv IT-drift.

Avgift basert på omsetning hos leverandør vil bli bakt inn i prisen til de avropende virksomhetene, og ikke generere noe ekstra administrasjon for dem. For leverandøren er det noe mer tungvint, ettersom de må rapportere på bruken av avtalen. CCS i Storbritannia oppgir at de får omsetningstall fra en obligatorisk egenrapportering fra leverandørene. Alle leverandørene på G-Cloud må rapportere, også de som ikke har avrop på sine avtaler. Dette oppleves som svært tungvint, både av leverandørene og CCS.

Rammebevilgning er enkelt for kjøper fordi det ikke tilkommer noen administrasjon eller innsamling av data. Slik datainnsamling er imidlertid uansett interessant, ettersom omsetning på avtalen, innenfor hvilke kategorier det omsettes, omsetning per avtaletype/kundegruppe/leverandørkategori etc. er viktig informasjon for å kunne evaluere og videreutvikle tjenesten.

Rammefinansiering er også vanskeligere å gjøre rettferdig når det ikke er snakk om en obligatorisk ordning. For en frivillig ordning vil det være vanskelig å på forhånd finne fram til en rettferdig fordelingsnøkkel mellom virksomhetene. Det at kommuner og fylkeskommuner skal delta i ordningen vil ytterligere komplisere dette bildet.

Vi anser derfor at en omsetningsbasert avgift er det som egner seg best for en markedsplass for skytjenester. Man kan vurdere å legge avgiften på kundesiden i stedet for på leverandørene. Selv om en omsetningsavgift lagt på leverandør til syvende og sist vil bli betalt av avropende virksomhet, så vil en avgift lagt direkte på denne gi en større bevissthet om at dette er en tjeneste man faktisk betaler for. Dette kan gjøre at virksomhetene i større grad stiller krav til tjenesten, og gir tilbakemeldinger om det de er misfornøyde med. Dette vil bidra til at tjenesten driftes profesjonelt og effektivt, og svarer på brukernes behov.

Som ved etableringen av Statens innkjøpssenter vil det være nødvendig med en rammebevilgning i oppstarten av ordningen, fram til man har etablert avtaler og eventuelt har inntekter fra omsetningsavgiften.

⁸⁰ Kammarkollegiet Statens inköpscentral (2012): *Ramavtal mellan Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet och XX gällande Kontorsstöd som molntjänst*, Dnr. 93-37-10

Finansieringsmodellen for markedsplassen bør ses i sammenheng med evalueringen av Statens innkjøps-senter, og anbefalt finansieringsmodell for senteret.

5.6 Ressurser

Prosjektet har gjennomført overordnede estimater av ressursbehov for å etablere og drifte en markedsplass for skytjenester med «utvidet kontroll». De endelige estimatene vil blant annet avhenge av i hvilken grad man må gjøre tilpasninger som følge av den juridiske analysen, hvilket ambisjonsnivå man setter for den tekniske løsningen og hvor omfattende man ønsker å gjøre den utvidede kontrollen og veiledningen knyttet til markedsplassen.

5.6.1 Ressurser til inngåelse og oppfølging av avtaler

En markedsplass for skytjenester vil kunne etableres som en del av en Statens innkjøps-senter og inngå i driften av denne. Dette vil sannsynligvis gi positive synergieffekter, særlig i form av kompetanse på forberedelse og inngåelse av rammeavtaler. Senteret består per juli 2018 av 10 årsverk som forvalter 4 rammeavtaler, med ytterligere 5 avtaler i prosess. De avtalene senteret arbeider med innenfor IKT i dag er enten innenfor telefoni eller maskinvare (PC/nettbrett/håndsett).

Hvor ressurskrevende avtalene i markedsplassen vil være, avhenger av typen avtale. For tradisjonelle rammeavtaler vil det være nødvendig å gjennomføre forundersøkelser for å identifisere hvilke områder som egner seg for rammeavtaler. For en rammeavtale etter mønster fra G-Cloud, der alle kvalifiserte leverandører får delta i avtalen, er ikke dette nødvendig. Det vil likevel trenge personell til å gjennomføre jevnlig kunngjøringer. For alle typer avtaler er det nødvendig å kunne følge opp kunder og leverandører. Ressursanslagene er blant annet avhengig av hvor stor andel av avtalene som gjennomføres som tradisjonelle rammeavtaler. Dette vil bli avklart i løpet av høsten 2018.

I Storbritannia oppgir CCS at de har satt av 3,6 årsverk til oppfølging av avtale, kunder og leverandører, samt opptak i ordningen. I tillegg bruker de 2 årsverk til strategisk arbeid knyttet til ordningen.

Australia startet med et faglig bredt sammensatt team på 8-12 personer. Etter hvert som markedsplassen har utviklet seg, har teamet blitt utvidet til 15-18 personer. Av disse jobber 3-5 med brukerundersøkelser og avtaleoppfølging.

5.6.2 Krav til leverandører og tjenester

Dersom man skal oppfyllet målet om at en sentral innkjøpsordning/markeds plass skal bidra til enklere og sikrere anskaffelse og bruk av skytjenester, er det likevel nødvendig å legge noe mer ressurser inn prosesstøtte, veiledning og kontroll av tjenester og leverandører enn det Statens innkjøps-senter gjør i sine avtaler i dag.

Kostnaden i form av arbeidskraft med godkjenning vil avhenge av hvilket ambisjonsnivå man legger seg på når det gjelder å kontrollere de innrapporterte opplysningene fra leverandørene, og volumet av leverandører som leverer anbud.

Det er også et ressursbehov knyttet til vurdering av såkalte «gratistjenester». Unit anslår en ressursbruk på ca. 40 timer for klargjøring av en relativt enkel tjeneste, og 200-300 timer for større og mer kompliserte tjenester som krever mer interaksjon med leverandør for

avklaringer o.l. Slik vurdering vil være en del av det arbeidet man gjør for å bidra til sikrere bruk av skytjenester. Ressursene kan prioriteres til de områdene der brukerundersøkelser og tilbakemeldinger viser at det er størst behov.

Difi skal innenfor sitt gjeldende mandat (tildelingsbrev for 2018⁸¹) arbeide med flere av de aktivitetene som er nødvendige for at en markeds plass for skytjenester skal bli vellykket: Veiledning og prosessstøtte for kjøp av skytjenester, sikkerhetsvurderinger for ulike typer skytjenester, sjekklister, etablering av et forum av avropende virksomheter, kursvirksomhet mm.

5.6.3 Teknisk løsning

Selve plattformen for markeds plassen er basert på *Digital Marketplace* fra Storbritannia. Både Storbritannia og Australia har utviklet sine løsninger som åpen kildekode (Australias løsning er basert på den britiske), og Difi vil få tilgang til koden. Det er ikke gjennomført noen omfattende analyse av hva som må tilpasses i den britisk-australske løsningen for at den skal fungere med de endringene i funksjonalitet vi legger opp til for den norske markeds plassen.

Både Storbritannia og Australia gjør både utvikling og drift av markeds plassen internt. I Storbritannia er det i 2018 35 årsverk tilknyttet Digital Marketplace, men dette varierer, avhengig av hvilke prosjekter som løper til enhver tid. Markeds plassen får ressursene fra en felles ressurspool i GDS. Prosjektene som gjennomføres er ikke alltid direkte knyttet til markeds plassen, men omfatter også utvikling av statlige fellesavtaler for IKT, etablering av forum for IKT-oppdragsgivere og lignende. Det anslås at ca. 10 av de 35 er allokert til arbeid knyttet til G-Cloud.

Australia har et team med ressurser som er spesialister på IT, design, brukerundersøkelser, interaksjonsdesign, programvareutvikling og innkjøp. For tiden er 8-10 allokert til utvikling og design av markeds plassen, men dette omfatter også utvikling av andre, parallelle markeds plassen for virksomheter i offentlig sektor. Den tekniske etableringen av markeds plassen ble gjennomført internt over en periode på 5 uker.

Basert på erfaringene fra Storbritannia og Australia, er det estimert at kostnaden ved etablering av en teknisk løsning vil kunne spenne fra 3 til 20 millioner kroner, avhengig av hvor teknisk avansert løsningen skal være, og hvor mye integrasjon og datafangst som bygges inn i løsningen fra starten.

Det anbefales derfor at man starter med en enkel, men «god nok» løsning, slik at man relativt raskt kan få en markeds plass i drift og skaffe seg erfaringer med bruken og behovene. Deretter kan man utvikle løsningen trinnvis etter hvert som det oppstår nye behov, enten hos brukerne eller internt i markeds plassen. Dette sikrer en brukerstyrt utvikling, og bidrar til redusert risiko fra oppstart.

5.6.4 Anbefaling og plan for videre arbeid

I forbindelse med den samfunnsøkonomiske analysen ble det anslått at ressursbehovet for aktiviteter knyttet til etablering av avtale, oppfølging av kunder og leverandører, samt arbeid

⁸¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018): *TILDELINGSBREV 2018 – Direktoratet for forvaltning og IKT*. Datert 18. januar 2018

med veiledning og kontroll vil være i størrelsesorden 8-11 årsverk. Anslaget er basert på erfaringene fra markedsplassene i Storbritannia og Australia, og på erfaringene fra Statens innkjøpssenter for etablering av tradisjonelle rammeavtaler.

En markedsplass for skytjenester vil ha behov for kompetanse både fra Statens innkjøpssenter, Difis miljø for veiledning i anskaffelse av skytjenester, «Program for digitale anskaffelser» og Difis informasjonssikkerhetsmiljø.

Difi anbefaler at man gjennomfører den tekniske utviklingen trinnvis, og starter med en løsning som i stor grad baserer seg på det som er utviklet i Storbritannia og Australia. Erfaringen fra Storbritannia og Australia er at man etter hvert vil se behov for videreutvikling og utvidelser, og at det derfor vil være nødvendig å øke ressursbruken på den tekniske løsningen etter hvert som behovene melder seg.

Allerede fra høsten 2018 kan man starte arbeidet med utvikling av veiledningsressurser og etablering av sikkerhetskrav/egenerklæringsskjema. Dette kan gjøres med utgangspunkt i det mandatet Difi allerede har som kompetansemiljø for anskaffelser og informasjonssikkerhet. Dette vil gi erfaring som kan brukes i vurderingen av videre ressursbehov.

Fra 2019 anbefales at man starter opp med en første versjon av markedsplassen, parallelt med at man arbeider med et prosjektforslag for videre fullskala drift. Utviklingen bør skje iterativt, og i tett samarbeid med brukermiljøene. Oppstart allerede fra 2019 forutsetter finansiering og må avklares med Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Evalueringen av Statens innkjøpssenter skal foreligge ultimo 2018/primio 2019. Anbefalinger for den videre driften av Statens innkjøpssenter vil foreligge i 2019, og gjelde fra budsjettåret 2020. Ressurs- og finansieringsbehov for markedsplassen fra 2020 må ses i sammenheng med evalueringen av Statens innkjøpssenter og anbefalingene for videre drift og finansiering av dette.

6 Risikovurdering

6.1 Tradisjonelle rammeavtaler i stedet for en rammeavtale basert på G-Cloud

Det er identifisert en juridisk prosessrisiko knyttet til det å etablere en rammeavtale etter den modellen man har brukt i Storbritannia (Se Juridisk vurdering av en modell basert på G-Cloud). En måte å håndtere denne på, er å åpne for ulike juridiske modeller på markedsplassen, herunder tradisjonelle rammeavtaler.

En endring av modellen vil kunne gi noe lavere samfunnsøkonomisk nytte enn for en markedsplass inspirert av G-Cloud, men selv for den minst lønnsomme løsningen som er vurdert – tradisjonelle rammeavtaler – er estimert netto nytte på 2,2 mrd. kroner. Denne modellen har ingen juridisk prosessrisiko, men medfører noen andre ulemper:

- Det vil være ressurskrevende å gjøre valg av «de beste» leverandørene, fordi skytjenester er svært heterogene. For å kunne gjøre reelle valg av sammenlignbare tjenester, vil man måtte dele opp i en rekke kategorier. Dette vil kreve mer forundersøkelser og det vil ta lenger tid å få etablert avtalene. Dette er det tatt høyde for i de prissatte virkningene i den samfunnsøkonomiske analysen
- Dersom markedsplassen ikke er åpen for alle kvalifiserte leverandører, vil offentlig sektor kunne bli en for dominerende aktør innen enkelte kategorier (se neste avsnitt).
- Tradisjonelle rammeavtaler vil sannsynligvis heve terskelen for SMB-er for å komme inn i markedsplassen. Dette er reflektert i de ikke-prissatte effektene i den samfunnsøkonomiske analysen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil fortsette dialog med Nærings- og fiskeridepartementet og EU-kommisjonen for å få avklart hvorvidt man lovlig kan etablere en rammeavtale etter modell fra G-Cloud, eventuelt om det er mulig å bruke modellen med mindre justeringer.

6.2 Offentlig sektor som dominerende aktør i markedet

En markedsplass som omfatter både statlig og kommunal sektor vil få større markedsmakt enn det Statens innkjøpscenter representerer i dag. Konkurransetilsynet kan tenkes å være skeptiske til dette.

Det er derfor viktig at markedet vurderes spesielt med tanke på dette for de tjenestene der man vurderer å inngå en tradisjonell rammeavtale med et begrenset antall leverandører. For enkelte tjenestekategorier utgjør offentlig sektor *hele* markedet. For disse områdene må man vurdere å enten ikke inngå avtaler, eller å inkludere samtlige leverandører. På andre områder kan man vurdere ulike former for inndeling, for eksempel regionale avtaler.

6.3 Pristransparens

Markedsplassen i Storbritannia – G-Cloud – har full pristransparens for alle produkter og tjenester i rammeavtalen. Dette betyr at all prisinformasjon fra leverandørene er offentlig tilgjengelig via <https://www.digitalmarketplace.service.gov.uk/g-cloud>.

Når prisene er kjent kan to ting skje: 1) Man får økt konkurranse på pris, fordi det blir konkurranse om å ha det beste og billigste produktet. 2) Man får en stabilisering av prisene på et nivå som er høyere enn det man ville fått dersom prisene ikke var allment kjent. Hvordan dette slår ut vil variere med det enkelte markedet. Det foreligger ingen offentlige undersøkelser av hvordan prisutviklingen på G-Cloud har vært siden etableringen. Representanter for ordningen gir uttrykk for at de kjenner til at det er mulig å få lavere priser hos de største leverandørene dersom man skal inngå ekstremt store kontrakter, men at prisene ellers er konkurransedyktige. Britiske myndigheter har gitt uttrykk for at de er svært fornøyde med ordningen.⁸²

Difi vurderer at det vil være en fordel å kreve at leverandørene skal oppgi priser (som kan settes ned, men ikke opp) på sine tjenester som en del av sitt tilbud, dersom man etablerer en avtale etter mønster fra G-Cloud. Dette er nødvendig dersom man skal åpne for å gjøre direkte avrop på avtalen, og ta ut den transaksjonsgevinsten som ligger i dette.

I Norge åpner offentlighetsloven for at pris kan være underlagt taushetsplikt dersom offentliggjøring kan skade en av aktørenes forhandlingsposisjon i framtidige forhandlinger.⁸³ Det har vært vanlig praksis i Norge å unnta enhetspriser og timepriser fra innsyn etter offentlighetsloven.⁸⁴ Et unntak er dersom den det gjelder samtykker til offentliggjøringen. Ettersom leverandørene selv kan velge å delta på markedsplassen under disse premissene, må vi legge slikt samtykke til grunn.

Dersom man vurderer at det ikke er ønskelig med full åpenhet om leverandørenes priser, vil det være mulig å legge opp til at de avropende virksomhetene må logge seg inn i markedsplassen for å få innsyn i prisene som ligger der. Difi har i dag områder med innlogging på andre portaler, slik som Arbeidsgiverportalen.⁸⁵ En slik løsning vil også kunne kombineres med et elektronisk forum for oppdragsgivere innen IKT.

6.4 Krav om lagring av data nasjonalt

En risiko knytter seg til annen lovgivning enn anskaffelsesregelverket. I sin samfunnsøkonomiske analyse har Oslo Economics kommet fram til at det anbefalte alternativet – å etablere en markeds plass som også gjennomfører kontroller og driver veiledning i forbindelse med kjøp av skytjenester – har samfunnsøkonomisk nytte på 3,4 mrd. kr (over perioden 2019-2029), mens en innkjøpsordning basert på tradisjonelle rammeavtaler har en

⁸² HM Treasury (2015): *A better deal: Boosting competition to bring down bills for families and firms*. Presented to Parliament by the Chancellor of the Exchequer by Command of Her Majesty. November 2015. Punkt 4.5

⁸³ Justis- og politidepartementet (2009): *Rettleiar til offentleglova*. Kapittel 6.2.4

⁸⁴ Se for eksempel Kofa sak 2011/326 (33)

⁸⁵ Arbeidsgiverportalen: <https://arbeidsgiver.difi.no/>

samfunnsøkonomisk nytte på 2,2 mrd. kroner.⁸⁶ Dette forutsetter at det ikke er oppsatt hindringer mot bruk av allmenne skytjenester (lagring utenfor Norge) i regelverket, utover det som ligger i Sikkerhetsloven. Slike hindringer finnes imidlertid i dag, i arkivloven og bokføringsloven med forskrifter. Den største identifiserte hindringen for offentlig sektor ligger i arkivregelverket.

Oslo Economics har også beregnet kostnaden ved å opprettholde den hindringen for bruk av skytjenester som er gitt av arkivloven.⁸⁷ Oslo Economics antar at det uansett vil være en konvertering til skytjenester, også uten at det etableres en markeds plass for skytjenester. Dersom IKT-systemer som inneholder arkivverdige informasjon ikke kan benytte allmenne skytjenester, anslår de at dette vil medføre en kostnadsøkning på ca. 900 millioner kr for nullalternativet. For en markeds plass for skytjenester med utvidet kontroll, som anbefalt i den samfunnsøkonomiske analysen, vil den reduserte samfunnsøkonomiske nytten knyttet til forbud mot å føre arkivmateriale ut av landet utgjøre ca. 2 mrd. kr.

EU arbeider gjennom sin satsing på et digitalt fellesmarked for å legge til rette for fri flyt av data over landegrensene i Europa. Harmoniseringen av personvernregelverket gjennom GDPR var ett ledd i dette. Det arbeides i tillegg med å få på plass en forordning for fri flyt av ikke-personlige data. EU-kommisjonen regner med at forordningen vil bli vedtatt sommeren 2018.⁸⁸ Forordningen innebærer at medlemslandene må fjerne krav til lokalisering av data i sine regelverk, såfremt det ikke er nødvendig for nasjonal sikkerhet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vurderer at forordningen vil være EØS-relevant.

6.5 Risiko knyttet til etablering av en IKT-løsning

Selve IKT-løsningen har liten gjennomføringsrisiko siden lignende løsninger allerede er implementert i Storbritannia og Australia, og omfanget er lite sammenlignet med den samfunnsøkonomiske nytten.

Gjennom å gjennomføre utviklingen trinnvis, reduseres risikoen ytterligere. Arbeid med veiledning og kontroller vil uansett kunne gjenbrukes utenfor løsningen, som en del av Difis arbeid med veiledning knyttet til anskaffelser og informasjonssikkerhet.

⁸⁶ Oslo Economics (2018): *Samfunnsøkonomisk analyse av tiltak for økt offentlig bruk av skytjenester*. Utarbeidet av Oslo Economics på oppdrag fra Direktoratet for forvaltning og ikt

⁸⁷ Oslo Economics (2018): *Samfunnsøkonomisk analyse av tiltak for økt offentlig bruk av skytjenester: Notat om virkninger av arkivloven*. Utarbeidet for KMD

⁸⁸ European Commission (2018): *Digital Single Market: EU negotiators reach a political agreement on free flow of non-personal data*. Pressemelding datert 19. Juni 2018. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4227_en.htm

7 Vedlegg

Vedlegg 1: Behovskartlegging og dialog med markedet

Gjennom arbeidet med forprosjektet har det vært viktig å sikre at både potensielle brukere av en markeds plass, og andre interessenter, har hatt mulighet til å komme med innspill. Det har derfor blitt etablert en referansegruppe med representasjon fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Difi, KS og Unit (tidl. Uninett). Referansegruppen har gjennomført to møter - 18. desember 2017 og 21. mars 2018.

I tillegg har det blitt gjennomført en behovskartlegging med dybdeintervjuer⁸⁹ (se vedlegg 1a for liste over virksomheter) og flere dialogmøter og møter med enkeltvirksomheter (se liste under).

- 13. september 2017: Møte med representanter for Government Digital Service (Digital Marketplace) og Crown Commercial Service om G-Cloud
- 4. januar 2018: Møte med IKT-Norge og Abelia
- 16. januar 2018: Telefonmøte med Statens inköpscentral i Sverige
- 22. mars 2018: Videomøte med Unit om rammeavtaler
- 13. april 2018: Dialogmøte med leverandører, i samarbeid med Abelia og IKT-Norge. Se vedlegg 1b for deltakerliste
- 9. mai 2018: Dialogmøte - Forum for oppdragsgivere IKT
Se vedlegg 1c for deltakerliste
- 24. mai 2018: Videomøte med Konkurransetilsynet
- 29. mai 2018: Møte med Unit
- 29. mai 2018: Møte med Trondheim kommune
- 30. mai 2018: Videomøte med Digital Marketplace Australia (Digital Transformation Agency)
- 6. juni 2018: Møte med GDS og CCS i Storbritannia om G-Cloud og Digital Marketplace
- 14. juni 2018: Telefonmøte med Digitaliseringsstyrelsen i Danmark

⁸⁹ Difi (2018): *Behovskartlegging om markeds plass skytjenester*. Direktoratet for forvaltning og ikt 07.03.2018

Vedlegg 1a: Virksomheter som ble dybdeintervjuet i behovskartleggingen

Lillesand kommune	
Drammensregionen IKT	Representerer kommunene Drammen, Sande, Nedre Eiker, Røyken, Svelvik
Tromsø kommune	
Kristiansand kommune	Representerer kommunene Lillesand, Birkenes, Iveland og Songdalen, Kristiansand
Sogn og Fjordane fylkeskommune	
Troms fylkeskommune	
Østfold fylkeskommune	
Distriktssenteret	
Medietilsynet	
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane	
Jernbanedirektoratet	
Utlendingsnemnda	
DSB	
Høgskolen i Molde	
Meteorologisk institutt	
Universitetet i Agder	
Forsvarsbygg	
Mattilsynet	

Vedlegg 1b: Deltakere – dialogmøte med leverandører 13. april 2018

Det ble sendt ut invitasjoner gjennom bransjeorganisasjonene IKT-Norge og Abelia. I tillegg ble det sendt ut en e-post med påminnelse om arrangementet til kjente leverandører i det offentlige markedet.

Atea
Basefarm
Crayon
DXC Technology
HK Data
IBM
IKT-Norge
Induct AS
Mercell Holding AS
Microsoft
Motivati AS
Norkart
Oracle
Oslo kommune
Pedab Norway AS
Proximo Norge AS
Redpill Linpro
Shareactor
Sopra Steria
Tata Consultancy Services
Telenor bedriftsmarked
TidBANK
Tieto

Det har vært avholdt oppfølgingsmøter med IBM, Tieto og Safespring

Vedlegg 1c: Deltakere – Forum for oppdragsgivere

Arbeidstilsynet
Artsdatabanken
Barneombudet
Datatilsynet
Den norske opera og ballett
Det digitale Vest-Agder Representerer kommunene Flekkefjord, Farsund, Kvinesdal, Hægebostad, Mandal, Lindesnes, Marnardal, Audnedal og Åseral
Direktoratet for mineralforvaltning
Distriktssenteret
Domstolsadministrasjonen
DSS
Forsvarets forskningsinstitutt
Foreldreutvalget for grunnskolen
Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
Giek
Hovedredningssentralen Nord-Norge
Husbanken
Hå kommune
IKT Agder Representerer kommunene Arendal, Grimstad og Froland, samt Aust-Agder fylkeskommune
IKT ORKide Representerer kommunene Averøy, Aure, Gjemnes, Halså, Kristiansund, Rindal, Smøla, Sunndal, Surnadal, Tingvoll, Eide, Fræna, Nesset
IKTNH Representerer kommunene Austrheim, Fedje, Lindås, Masfjorden, Meland, Modalen, Osterøy, Radøy og Vaksdal
Imdi
Kompetanse Norge
Konkurransetilsynet
KORO
Kulturtanken
Landbruksdirektoratet
Larvik kommune
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Luftfartstilsynet

Lund kommune
Nasjonal sikkerhetsmyndighet
NAV
NIBIO
Norges forskningsråd
Norsk helsenett
Norsk Polarinstitutt
NVE
Oslo kommune
Petroleumstilsynet
Regjeringsadvokaten
Riksrevisjonen
Riksteatret
Senter for internasjonalisering av utdanning (SIU)
Skatteetaten
SSB
Statens arbeidsmiljøinstitutt
Statens havarikommisjon for transport (SHT)
Statens jernbanetilsyn
Statens legemiddelverk
Statens lånekasse for utdanning
Statens pensjonskasse
Statens sivilrettsforvaltning
Statens vegvesen
Statsbygg
SÅTE IKT Representerer kommunene Stor-Elvdal, Åmot, Trysil, Engerdal
Tana kommune
Time kommune
Universitetet i Oslo
Universitetet i Stavanger
Universitetet i Tromsø
Utlendingsnemnda
Veterinærinstituttet
Øyeren IKT Representerer kommunene Enebakk, Fet og Rælingen
Ås kommune

Vedlegg 2: Juridisk vurdering av en modell basert på G-Cloud

Innledning – problemstillinger

Regjeringen la i 2016 frem en strategi for bruk av skytjenester. Et av tiltakene i strategien er å utrede en mulig markeds plass for kjøp av skytjenester. I tildelingsbrevet for 2018 har Difi fått i oppdrag å utrede en mulig innkjøpsordning/markeds plass for kjøp av skytjenester. Formålet er å gjøre skytjenester lettere tilgjengelig for offentlige oppdragsgivere. Dette kan f.eks. gjøres gjennom sentral etablering av rammeavtaler, dynamisk innkjøpsordning og bistand til slike anskaffelser. Blant de utfordringer markeds plassen har som formål å håndtere på en god måte er å forenkle anskaffelsesprosessen for oppdragsgiver, i overensstemmelse med anskaffelsesregelverket, herunder å gi tilgang til et stadig større spekter av tjenester som tilbys på et marked som preges av rivende utvikling.

I denne forbindelse reiser det seg flere problemstillinger i forhold til anskaffelsesregelverket, særlig knyttet til oppdragsgivernes og leverandørenes mulighet til å delta i ordningen, mulighet til å revidere tilbud, tids- og ressursbruk mv. Anskaffelsesregelverket hjemler ulike ordninger som har sine ulike fordeler og ulemper i møte med disse utfordringene.

Forskrift om offentlige anskaffelser hjemler etablering av rammeavtaler, som er utbredt og velkjent. Et forholdsvis nytt alternativ er etablering av dynamisk innkjøpsordning (DPS). Konesjonsforskriften hjemler etablering av konsesjon. Forsyningsforskriften hjemler etablering av kvalifikasjonsordning, men disse bestemmelsene får bare anvendelse på inngåelse av kontrakter knyttet til utøvelsen av en såkalt forsyningsaktivitet, og vil derfor normalt ikke kunne anvendes av stat, kommuner og fylkeskommuner.

Rammeavtaler og DPS har sine fordeler og ulemper. Rammeavtaler, både med enkelt-leverandører og med flere parallelle leverandører, har den fordel at tildeling av kontrakt (avrop) vil kunne skje på grunnlag av de vilkår og betingelser som er fastlagt i rammeavtalen, uten ny konkurranse. Hvor ikke alle vilkår er fastlagt, må imidlertid oppdragsgiver benytte minikonkurranse. Ulempen med rammeavtaler (med én eller et begrenset antall leverandører) er at ordningen er lukket for andre leverandører i avtaleperioden (normalt inntil 4 år). Dynamisk innkjøpsordning har den fordel at nye leverandører kan slutte seg til ordningen i løpet av hele ordningens varighet. Ulempen er at alle avrop må gjøres til gjenstand for konkurranse med minst 10 dagers tilbudsfrist med den tid og ressursbruk det innebærer, både til leverandørenes utarbeidelse av tilbud, samt oppdragsgivers vurdering av disse. Oppdragsgivere opplever at leverandørenes interesse for å levere tilbud eller å delta i minikonkurranser varierer betydelig, avhengig av en rekke ulike forhold. Et av formålene med etablering av markeds plassen er å unngå, eller å redusere mest mulig, tid og ressurser på å innhente tilbud.

Britiske Crown Commercial Services (CCS) har etablert den såkalte G-Cloud hvor offentlige oppdragsgivere har tilgang til mer enn to tusen leverandører av skytjenester av ulike kategorier.⁹⁰ Markeds plassen gir muligheter for nye leverandører, herunder SMB, å kunne

⁹⁰ I dette notatet legges til grunn beskrivelsen av G-Cloud i Christine Hafskjolds Masteroppgave «Overskyet, lettskyet, skyfri himmel? Vurdering av modeller for en innkjøpsordning for skytjenester rettet mot offentlig sektor»

tilby sine tjenester til offentlige oppdragsgivere. Ordningen bygger på en rammeavtale som kan tiltres og benyttes av alle offentlige oppdragsgivere. Videre er ordningen «åpen» for alle leverandører. Dette oppnås ved å inngå rammeavtaler av kort varighet (1 år). Ny rammeavtale er åpen for nye oppdragsgivere og nye (og eksisterende) leverandører. På den måten oppnår man mye av fordelene ved DPS, nemlig en ordning som i prinsippet er åpen for alle (kvalifiserte og konkurransedyktige) leverandører, uten den ulempe som følger av DPS ved krav om ny konkurranse for hver kontrakt. G-Cloud gir oppdragsgiver mulighet til, uten ny konkurranse, å tildele kontrakt til den leverandør som vurderes å ha det beste tilbud på leveranse av de ytelser oppdragsgiver har behov for, i henhold til de vilkår som er fastlagt i konkurransegrunnlaget for rammeavtalen.

Det er stilt spørsmål om G-Cloud er i overensstemmelse med anskaffelsesregelverk og praksis. En norsk variant av G-Cloud er blant alternativene som vurderes som mest aktuell. Vi bør derfor vurdere de ovenfor nevnte problemstillinger knyttet til etablering av markedsplassen. Dette notatet adresserer disse problemstillingene.

Konsekvensen av å etablere en ordning som ikke er i overensstemmelse med anskaffelsesreglene er at oppdragsgiverne normalt ikke har anledning til å benytte den for tildeling av kontrakt, men må individuelt vurdere hvordan anskaffelsene skal gjennomføres i henhold til anskaffelsesregelverket, f.eks. å gjøre anskaffelsen til gjenstand for konkurranse ved kunngjøring.

Det forhold som synes mest utfordrende i forhold til anskaffelsesregelverket ved å etablere en markedsplass tilsvarende G-Cloud, er å gjøre ordningen i prinsippet «åpen» for alle leverandører, uten noen form for utvelgelse av leverandører til ordningen. Av anskaffelsesreglene og praksis synes det å følge et krav om at de leverandører som skal tildeles rammeavtale må velges ut i henhold til angitte kriterier.

Partene i ordningen – Kjøperne/oppdragsgiverne

Det er ønskelig at markedsplassen skal kunne benyttes av alle offentlige oppdragsgivere som ønsker å anskaffe skytjenester, og av alle leverandører som ønsker å kunne tilby skytjenester til offentlige oppdragsgivere.

Ved alle kunngjøringer av offentlige anskaffelser skal oppdragsgiver identifiseres. Normalt vil bare de oppdragsgiverne som er klart identifisert i kunngjøringen kunne få leveranser av den eller de leverandører som vinner konkurransen. Av FOA § 26-1(3) følger at «Bare de oppdragsgiverne som er klart identifisert i kunngjøringen eller invitasjonen til å bekrefte interesse, kan tildele kontrakter under rammeavtalen.» Oppdragsgivere for øvrig som ønsker å bli med på ordningen må melde sin interesse innen tidspunktet for kunngjøringen av rammeavtalen. Oppdragsgivere kan ikke «tiltre» avtalen i avtaleperioden. Ved å fornye ordningen relativt hyppig, slik som i G-Cloud hvor den fornyes hvert år, får oppdragsgivere som på et senere tidspunkt måtte være interessert i å kunne benytte seg av ordningen

fra mai 2017, samt beskrivelsen i notatet «G-Cloud – is it legal?»
<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20131001170209/http://gcloud.civilservice.gov.uk/2012/09/13/G-cloud-is-it-legal/>

anledning til å gjøre det innen kunngjøring av ny rammeavtale for den påfølgende avtaleperiode.

Regelverket fastsetter ingen begrensning på antall oppdragsgivere som kan være omfattet av en rammeavtale eller en dynamisk innkjøpsordning. Det kan imidlertid reises spørsmål om en avtale som omfatter en stor andel av de potensielle kjøperne vil kunne ha negative effekter på konkurransen. I praksis har f.eks. KOFA vurdert at omfattende rammeavtaler kan være i strid med det grunnleggende prinsipp om konkurranse, jf. LOA § 4.⁹¹ Det vil også kunne reises spørsmål om en slik samling av innkjøpsmakt vil kunne være i strid med konkurranselovens forbud mot konkurransebegrensende avtaler, eventuelt også forbudet mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling. I forbindelse med etablering av Statens innkjøpssenter vurderte man det slik at problemstillingen neppe er aktuell hvor ordningen bare omfatter de statlige oppdragsgivere som er omfattet av den obligatoriske ordning for statens innkjøpssenter, men hvor ordningen omfatter også kommuner og fylkeskommuner og andre offentlige oppdragsgivere som helseforetakene osv., vil dette kunne bli vurdert annerledes.

Flere forhold tilsier likevel at en slik ordning under gitte forutsetninger vil ha kun begrenset effekt på konkurransen i markedet for skytjenester, særlig dersom ordningen fornyes relativt hyppig, slik at leverandørene i liten grad ekskluderes fra å delta i konkurransen. Tilsvarende vil det ha betydning om ordningen innrettes med sikte på å gi oppdragsgiverne tilgang til et stort antall leverandører i stedet for et begrenset fåtall leverandører, uten mulighet for den enkelte oppdragsgiver til selv å begrense hvilke tilbydere som vil få sine tilbud vurdert. Det forhold at den enkelte oppdragsgiver vil foreta avrop etter hvert for å dekke sitt individuelle behov, uten koordinering for øvrig av oppdragsgivernes opptreden i markedet, tilsier også at ordningen i liten grad medfører begrensning av konkurransen. Tvert om vil ordningen under gitte forutsetninger kunne medføre lettere og økt adgang for flere leverandører, herunder SMB, til å delta i konkurransen om leveranser til det offentlige, gjennom reduserte transaksjonskostnader og økt mulighet for å få sine tilbudte ytelser tatt i betraktning når oppdragsgiver har behov for de aktuelle leveranser, noe som gir særlig SMB-ene tilgang til nye markeder og muligheter for forretningsutvikling, og kommer samtidig oppdragsgiverne til fordel i form av tilgang på nye og bedre tjenester til bedre betingelser. Som det følger av dette vil de konkurransemessige konsekvenser kunne avhenge av ordningens endelige innretning. Gitt at ordningen skal være åpen for alle offentlige oppdragsgivere, bør man vurdere å konsultere Konkurransetilsynet for ordens skyld om dette aspektet ved ordningen.

Partene i ordningen – Leverandørene/tilbyderne

Markedsplassen er ment å gi oppdragsgiver tilgang til alle leverandører som ønsker å tilby skytjenester til det offentlige. Dette kan ivaretas langt på vei på ulike måter. Regelverket

⁹¹ KOFA sak 2004/16 Helsebygg Midt-Norge gjaldt en omfattende IKT-avtale, av inntil 8 års varighet, med en anslått kontraktsverdi på 1 milliard kroner. Med henvisning til blant annet EØS-avtalens forbud mot konkurransebegrensende avtaler, Kommisjonens og departements veiledere med spesiell advarsel mot langvarige avtaler, en balansering av fordelene med en leverandør opp mot de markedsmessige konsekvenser det vil ha at konkurrerende leverandører i samme tidsrom ikke slipper til med sine produkter og løsninger, fant KOFA (premissene 90 – 95) at kombinasjonen av kontrakt og opsjoner over et tidsrom på inntil 8 år i realiteten ville virke så begrensende på konkurransen at det vil være i strid med lovens grunnleggende krav om konkurranse.

fastsetter ingen øvre begrensning på antall leverandører som kan være omfattet av rammeavtalen.

Problemstillingen som reiser seg er om det er adgang til etter anskaffelsesregelverket å gi i prinsippet alle leverandører tilgang til markedsplassen, under forutsetning av at de oppfyller kvalifikasjonskrav og minstekrav til ytelsene, eller om det av anskaffelsesregelverket følger noen begrensninger.

Under en dynamisk innkjøpsordning er dette uttrykkelig ivaretatt ved at det av FOA § 26-4(2) følger at «Alle leverandører skal gis muligheten til å søke om opptak i ordningen under hele dens varighet», og av § 26-6(1) at «Alle leverandører som oppfyller kvalifikasjonskravene, skal tas opp i den dynamiske innkjøpsordningen. Oppdragsgiveren kan ikke sette grenser for antallet leverandører som vil bli tatt opp i ordningen.»

Under rammeavtaler er utgangspunktet det motsatte. Av FOA § 26-1(3) følger at «Bare de leverandørene som er parter i rammeavtalen, kan tildeles kontrakter under rammeavtalen.» Dette innebærer at leverandører som er interessert i å bli tildelt kontrakter på levering av skytjenester til oppdragsgivere i henhold til rammeavtalen, må levere tilbud innen tilbudsfristen fastsatt i kunngjøringen. Ved å fornye rammeavtalen relativt hyppig, får leverandører som på et senere tidspunkt ønsker å bli med på ordningen, mulighet til å levere tilbud på rammeavtalen det påfølgende år. Ordningen vil altså langt på vei kunne gi nye leverandører mulighet til å delta i konkurransen.

Problemstillingen som er reist, også i forhold til G-Cloud, er om det er adgang til etter anskaffelsesregelverket å gi i prinsippet alle leverandører tilgang til markedsplassen, under forutsetning av at de oppfyller kvalifikasjonskrav og minstekrav til ytelsene, eller om det av anskaffelsesregelverket følger noen begrensninger. Under DPS følger det som nevnt uttrykkelig av FOA § § 26-4(2) at «Alle leverandører som oppfyller kvalifikasjonskravene, skal tas opp». For rammeavtaler har ikke forskriften om offentlige anskaffelser en tilsvarende bestemmelse.

Av FOA § 26-1(1) følger at «Oppdragsgiveren skal følge forskriften ved inngåelsen av en rammeavtale.» Av FOA § 18-1(1) følger videre at «Oppdragsgiveren skal velge tilbud på grunnlag av den laveste prisen, den laveste kostnaden eller det beste forholdet mellom pris eller kostnad og kvalitet». Oppdragsgiver skal altså «velge tilbud» på grunnlag av tildelingskriteriene. Med andre ord synes det ikke som oppdragsgiver vil kunne tildele rammeavtale til alle leverandører som ikke skal avvises og som leverer tilbud som ikke skal avvises. Mens forsyningsforskriften har egne bestemmelser om etablering av kvalifikasjonsordning i kap 13, finner vi ikke hjemmel for dette i forskrift om offentlige anskaffelser. (Her er det på sin plass å minne om at det følger av Forsyningsforskriften § 13-3 at «En oppdragsgiver som vil gjennomføre en anskaffelse ved bruk av en kvalifikasjonsordning, skal inngå kontrakten etter reglene for begrenset anbudskonkurranse, konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring eller konkurransepreget dialog. Oppdragsgiveren skal bare invitere leverandørene som er tatt opp i ordningen, til å gi tilbud.» Med andre ord er det ikke adgang til å tildele kontrakt ved direkte avrop under en kvalifikasjonsordning. Også her må oppdragsgiver gjennomføre en konkurranse forut for tildeling. Heller ikke Konesjonsforskriften synes å

kunne til anvendelse. Av direktivets fortale premiss 13⁹² følger at ordninger som åpner for at alle leverandører som oppfyller ordningens vilkår kan delta i utførelsen av en bestemt oppgave, uten at det foretas noen utvelgelse, ikke bør anses som konsesjoner (jf. departementets veileder *27.4.5.5 Brukervalg ved kvalifikasjonsordninger eller lignende*).⁹³

Av omtalen av G-Cloud fremgår at «Completed tenders are ... assured to check that they meet the minimum criteria», og at «Those that do (almost all of them did for G-Cloud 1) are offered framework contracts ...». Dette innebærer at i prinsippet alle tilbydere som ikke skal avvises og som leverer tilbud som ikke skal avvises, vil bli tildelt rammeavtale. Vi er ikke kjent med at ordningen har vært påklaget til nasjonalt klageorgan eller til EU Kommisjonen i

⁹² Konesjonskontraktdirektivet, premiss 13: «(13) Endvidere bør ordninger, hvor alle aktører, der oppfyller visse betingelser, har ret til at utføre en given opgave uden nogen form for udvælgelse såsom brugervalgs- og servicekuponordninger, ikke anses for koncessioner, heller ikke selv om de bygger på en juridisk aftale mellem den offentlige myndighed og de økonomiske aktører. Sådanne systemer er typisk baseret på en afgørelse truffet af en offentlig myndighed, der fastlægger de gennemsigtige og ikkediskriminerende betingelser for økonomiske aktørers kontinuerlige adgang til levering af specifikke tjenesteydelser som f.eks. sociale tjenesteydelser og dermed giver kunderne mulighed for at vælge mellem sådanne aktører.»

⁹³ Departementets veiledning om Forskrift om konsesjonskontrakter *2.2 Ordninger og kontrakter som ikke anses som konsesjonskontrakter*:

«Definisjonen [av en konsesjonskontrakt] omfatter som utgangspunkt heller ikke avtaler som gir leverandøren adgang til å bruke offentlig eiendom til drift av faste linjer eller nett til betjening av offentligheten, slik som installasjonen av elektriske kabler og nett. Det gjelder unntak fra dette dersom den offentlige myndigheten pålegger leverandøren en plikt til å forsyne eller dersom de skal overta det som oppføres.

Definisjonen dekker videre ikke avtaler som gir leverandøren en rett til å utnytte bestemte offentlige områder eller ressurser, når det kun settes generelle betingelser for en slik bruk og det ikke faktisk kjøpes inn bestemte arbeider eller tjenester. Dette kan eksempelvis være bruken av havner, lufthavner eller lignende.

Begrepet omfatter heller ikke ordninger der alle leverandører som oppfyller visse betingelser har rett til å få tillatelse til å utføre en gitt oppgave og det ikke er antallsbegrensninger på hvem som kan få tillatelsen. Et eksempel på en slik ordning er brukervalgsordninger for helse- og sosialtjenester. Om ordningene omfattes av konsesjonskontraktforskriften avhenger av om det vil gjennomføres en konkurranse mellom leverandørene i markedet for å delta i ordningen, eller om adgang til deltakelse blir gitt til alle leverandørene som oppfyller forutberegnelige og ikke-diskriminerende kriterier.»

Departements Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (Anskaffelsesforskriften), 27.4.5.5 Brukervalg ved kvalifikasjonsordninger eller lignende

«I det nye direktivet for tildeling av konsesjonskontrakter er det i direktivets fortale premiss 13 angitt at ordninger som åpner for at alle leverandører som oppfyller ordningens vilkår kan delta i utførelsen av en bestemt oppgave, uten at det foretas noen utvelgelse, ikke bør anses som konsesjoner. Dette gjelder også ordninger som er basert på rettslige avtaler mellom oppdragsgiver og leverandøren. Fortalen viser til at dette er ordninger som typisk er basert på en avgjørelse av en offentlig oppdragsgiver som definerer de gjennomsiktige og ikke-diskriminerende vilkårene for det kontinuerlige opptaket av leverandører for utførelsen av spesifikke tjenester, slik som sosiale tjenester, hvor kundene kan velge mellom de leverandørene som oppfyller vilkårene.

Dette innebærer at kvalifikasjonsordninger, slik som Oslo kommunes konsesjonsordning for brukerstyrt personlig assistanse, der alle leverandører som oppfyller ordningens vilkår for deltakelse får tilby sine tjenester, vil falle utenfor det nye konsesjonsdirektivets anvendelsesområde. Ved denne typen brukervalgsordninger vil oppdragsgiver kun måtte forholde seg til EØS-avtalens grunnleggende prinsipper.

I henhold til det nye konsesjonsdirektivet må altså en oppdragsgiver som ønsker å legge opp til et begrenset brukervalg, dvs. en ordning der det foretas en utvelgelse av hvilke leverandører som får delta, følge reglene i konsesjonsdirektivet. Dersom oppdragsgiver derimot etablerer en ordning der alle leverandører som oppfyller ordningens vilkår får delta i ordningen, så faller tjenesten utenfor konsesjonsdirektivets anvendelsesområde.

løpet av de år ordningen har eksistert. Imidlertid har det vært reist spørsmål ved om ordningen lar seg forene med nylig praksis i EU-domstolen.⁹⁴

Ny rettspraksis (sak C-9/17 (*Tirkkonen*) og C-410/14 (*Falk Pharma*) synes å forutsette at oppdragsgiver, etter å ha sammenlignet tilbudene i henhold til tildelingskriteriene, må foreta et valg av leverandører som blir tildelt rammeavtale. Sak C-9/17 (*Tirkkonen*) gjaldt en finsk ordning for rådgivningstjenester innen landbruket. Bønder kan fritt henvende seg til den rådgiver de ønsker. Under denne ordningen betales rådgiveren en timebetaling uten moms, mens bonden kun betaler momsbeløpet. For å kunne være rådgiver under ordningen, må vedkommende dokumentere oppfyllelse av visse kvalifikasjonskrav, samt bestå en prøve. Rådgiveren *Tirkkonen* ble avvist fordi hun ikke hadde krysset av for at hun aksepterte betingelsene i utkast til rammeavtale, og klaget. Den finske domstol var i tvil om anskaffelsesreglene fikk anvendelse i tvisten, blant annet under henvisning til sak C-410/14 (*Falk Pharma*), og forela saken for EU-Domstolen. Den foreleggende rett viste videre til at det ikke var angitt noen tildelingskriterier som kunne dannet grunnlag for sammenligning av tilbud, og heller ikke var foretatt noen vurderinger eller sammenligning av tilbudene. Alle tilbydere som oppfylte kravene og som besto prøven, skulle tillates å tiltre rammeavtalen.

Spørsmålet som ble forelagt EU-domstolen (se premiss 25) var om definisjonen av «offentlig kontrakt» i direktiv 2004/18 (nå avløst av direktiv 20024/24), omfatter en kontraktsordning hvor oppdragsgiver tildeler rammeavtale med alle leverandører som oppfyller kvalifikasjonskravene og består prøven. EU-domstolen uttalte i den forbindelse (premiss 30 og 31) at «valget af et bud, og således den virksomhed som tildeles kontrakten, er et element, der er uløselig forbundet med dette direktivs regulering av offentlige kontrakter, og dermed begrepet «offentlig kontrakt» (...). Det følger heraf, at den manglende udvælgelse av en økonomisk aktør, som tildeles eneretten til en kontrakt, betyder at det ikke er nødvendigt at lade denne ordregivende myndigheds handlinger være omfattet af de præcise regler i direktive 2004/18.» Domstolen noterte videre (premiss 33) at ordningen hadde som formål å skape en stor gruppe rådgivere som skulle oppfylle visse krav. Fordi ordningen velger alle søkere som oppfyller kravene fremgår det at ordningen ikke foretar noen utvelgelse blant tilbudene, men kun sikrer at de kvalitative kriterier er oppfylt. Domstolen fant (premiss35) at det avgjørende forhold var at oppdragsgiver ikke hadde angitt noe tildelingskriterium som ga mulighet for å sammenligne de tilbud som kunne velges. Dette er (jf. *Falk Pharma*, premiss 38) «uløselig forbundet med reguleringen af offentlige kontrakter», og ordningen kunne derfor ikke utgjøre en offentlig kontrakt i anskaffelsesdirektivets forstand. I *Falk Pharma* noterte EU-domstolen (premiss 39) at denne forståelsen ble støttet av bestemmelsen i artikkel 43(1)e i direktiv 2004/18 (nå videreført i art 84(1) i direktiv 2014/24, og som gjennomført i FOA § 25-5) som bestemmer at oppdragsgiver for hver kontrakt, hver rammeavtale og hver etablering av dynamisk innkjøpsordning skal utarbeide en rapport som identifiserer den tilbyder som får sitt tilbud akseptert og begrunnelsen for at tilbudet er valgt. EU-domstolen tilføyde at «dette princip udtrykkeligt er fastsat i den definition af «udbud», som nu er indført i artikkel 1, stk 2, i direktiv 2014/24, hvoraf et element er den ordregivende myndigheds valg af

⁹⁴ Kommentarartikkel av advokatfirmaet Bird & Bird 2. mai 2018: Choosing not to choose – the procurement loophole that threatens G-Cloud? <https://www.twobirds.com/en/news/articles/2018/uk/choosing-not-to-choose-the-procurement-loophole-that-threatens-G-cloud>

den økonomiske aktør, fra hvilken den ved hjelp af en offentlig kontrakt vil anskaffe de bygge- og anlægsarbejder, varer eller tjenesteydelse, som er genstand for denne kontrakt». EU-domstolen konkluderte med (premiss 42, vår understrekning) at en avtaleordning hvor oppdragsgiver kan anskaffe varer ved å inngå kontrakt med enhver økonomisk aktør som påtar seg å levere på de forhånd fastsatt vilkår «uden at vælge blant de interesserede økonomiske aktører og ved at give disse mulighed for at tiltræde denne ordning under hele dennes varighed, ikke udgør en offentlig kontrakt». Under forutsetning om klar grenseoverskridende interesse fant EU-domstolen (premiss 47) at slike autoriseringsprosedyrer måtte tilrettelegges i overensstemmelse med de grunnleggende prinsipper, herunder diskrimineringsforbudet, krav om likebehandling, forutberegnelighet og etterprøvbart.

Det må bemerkes at det fremgår av de to sakene at de omstridte ordningene ikke opererer med tildelingskriterier som grunnlag for tildeling av kontrakt på leveranse. Til forskjell fra disse sakene, så forutsetter f.eks. G-Cloud at tilbudene vurderes og sammenlignes i henhold til de angitte tildelingskriterier og at kontrakt tildeles den tilbyder som har det beste tilbudet. I begge sakene synes det imidlertid som domstolen finner det avgjørende at tiltredelse til ordningen kun er betinget av oppfyllelse av visse krav (kvalitative kriterier/kvalifikasjonskrav) og aksept av vilkårene, og at det ikke skjer noen utvelgelse til ordningen etter vurdering og sammenligning av leverandørenes tilbud. Videre må det bemerkes at konsekvensen av dette ikke er at ordningene finnes «ulovlige» eller «ugyldige», men at de ikke faller inn under anskaffelsesregelverket. Konsekvensen av å etablere en ordning som ikke er i overensstemmelse med anskaffelsesreglene er at oppdragsgiverne normalt ikke har anledning til å benytte den for tildeling av kontrakt, men må individuelt vurdere hvordan anskaffelsene skal gjennomføres i henhold til anskaffelsesregelverket, f.eks. å gjøre anskaffelsen til gjenstand for konkurranse ved kunngjøring.

Spørsmålet om dommenes relevans for etablering av markedsplassen har vært forelagt Kommisjonen som i e-post har gitt følgende svar:⁹⁵

⁹⁵ Kommisjonens Cloud and Software Unit skriver i e-post av 1. juni 2018 til KMD følgende:

«As requested, we have looked further into your request concerning the plans in Norway to establish a cloud marketplace for the public sector and the concern over the recent judgement of the European Court of Justice in the Case C-9/17 'Tirkkonen'.

Let me stress that in the 'Cloud & Software' Unit we do not have detailed and comprehensive expertise of public procurement and provide this reply on the basis of a *preliminary* analysis of the Case and a *preliminary* informal exchange with Commission colleagues in charge of the Public Procurement Directive.

The ECJ ruled in the Case that 'Article 1(2)(a) of Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts must be interpreted as meaning that a farm advisory scheme, such as that at issue in the main proceedings, through which a public entity admits all the economic operators who meet the suitability requirements set out in the invitation to tender and who pass the examination referred to in that invitation to tender, even if no new operator can be admitted during the limited validity period of that scheme, does not constitute a public contract within the meaning of that directive'.

Essentially, the question posed to the ECJ was whether the farm advisory scheme could have been considered a framework agreement within the meaning of Directive, and the Court's answer is no, since the relevant Agency was not selecting among the admissible tenders (confining itself to ensuring that qualitative criteria are respected) and, therefore, the scheme was too open to amount to a framework agreement.

«Turning to possible implications for cloud procurement (again on a preliminary and informal basis), two approaches would seem to be compatible with EU public procurement rules:

- a proper framework agreement that involves a specific award procedure for the 'award' at the stage of admitting cloud providers into the marketplace or a 'selection' based on a set of requirements which, however, is followed by specific award procedures subject to 'award' criteria;
- Alternatively guidance on cloud procurement (e.g. by a central ICT agency) specifying relevant selection and award criteria can be issued with the goal to approximate individual procurement tenders by the respective public bodies who need cloud services.»

Det første alternativet «that involves a specific award procedure for the 'award' at the stage of admitting cloud providers into the marketplace» er utvilsomt trygt innenfor forskriften. Vi forstår det det andre alternativet slik at Kommisjonen åpner for at «admitting cloud providers into the marketplace» kan baseres på «a 'selection' based on a set of requirements which, however, is followed by specific award procedures subject to 'award' criteria», men også her synes Kommisjonen (svarets bakgrunn tatt i betraktning) å forutsette at det ikke er tilstrekkelig at leverandøren oppfyller visse krav, men at ordningen bare kan tiltres av de leverandører som på grunnlag av visse kriterier utvelges av oppdragsgiver. Formuleringen av alternativet fremstår imidlertid ikke som entydig og klart, og det kan være grunn til å be Kommisjonen om en nærmere presisering, herunder hvordan dette forholder seg til direktivets art 33(1) om at «De ordregivende myndigheter kan indgå rammeaftaler under forudsætning, at de anvender procedurerne i dette direktiv» sammenholdt med art 67 om tildelingskriteriene, og hvilke andre «requirements» som kan ligge til grunn for en slik «selection» enn tildelingskriteriene.

Under G-Cloud er det tilstrekkelig at leverandøren oppfyller visse krav. Det synes vanskelig å karakterisere opptaksprosedyren som en «selection». Opptak i G-Cloud er imidlertid «followed by specific award procedures subject to 'award' criteria» som grunnlag for tildeling av kontrakt. G-Cloud har opplyst at de er kjent med ovennevnte praksis og den problemstilling som er reist, men har foreløpig ikke konkludert med at dette tilsier endringer i ordningen.

Turning to possible implications for cloud procurement (again on a preliminary and informal basis), two approaches would seem to be compatible with EU public procurement rules:

a proper framework agreement that involves a specific award procedure for the 'award' at the stage of admitting cloud providers into the marketplace or a 'selection' based on a set of requirements which, however, is followed by specific award procedures subject to 'award' criteria;

Alternatively guidance on cloud procurement (e.g. by a central ICT agency) specifying relevant selection and award criteria can be issued with the goal to approximate individual procurement tenders by the respective public bodies who need cloud services.

As we are following with great interest Norway's cloud computing initiatives based on your 2016 Strategy, we are interested in continuing this conversation and in finding out more about your cloud marketplace plans. We would also be happy to put in touch your services with the relevant services in the Commission (notably in DG GROW for public procurement and DG DIGIT for our own experience of cloud procurement for the European Institutions).»

Spørsmålet om alle leverandører kan tildeles rammeavtale, er også vurdert av Sue Arrowsmith⁹⁶ som svarer benektende, blant annet under henvisning til «the general obligation to choose the parties to the framework by applying the directive's usual award criteria, which envisages competition at this stage». Hun åpner imidlertid for unntak under ekstraordinære forhold, som f.eks. ekstremt volatile markeder med store prisfluktasjoner, noe som til tross for rivende utvikling ikke synes å være helt relevant for markedet for skytjenester.

Arrowsmith påpeker også fordelene med konkurranse allerede på dette stadiet; en annen ordning har den uheldige konsekvens at leverandørene ikke har noe insentiv til konkurranse i den forstand at de må levere sitt beste tilbud; de slipper å strekke seg: «[A] contracting authority may be more likely to achieve value for money where there is both strong competition at this first stage (which will induce tenders to submit better tenders, both to be selected as suppliers, and (in so far as orders are based in part on tenders submitted at this first stage) to win specific orders) *and* a reasonable expectation of receiving work if selected as a framework provider – which itself may also increase the possibility of tenders being submitted at any mini-tender stage. It appears that the provisions on framework agreements

⁹⁶ Sue Arrowsmith (The law of Public and Utilities Procurement, 3rd edition, s 1130):

«A different question is whether it is necessary to limit the number of economic operators chosen for the framework by applying contract award criteria, or whether the contracting authority may admit to the frameworks all economic operators submitting compliant tenders.

In this respect, a contracting authority may be more likely to achieve value for money where there is both strong competition at this first stage (which will induce tenders to submit better tenders, both to be selected as suppliers, and (in so far as orders are based in part on tenders submitted at this first stage) to win specific orders) and a reasonable expectation of receiving work if selected as a framework provider – which itself may also increase the possibility of tenders being submitted at any mini-tender stage. It appears that the provisions on framework agreements in the directive were mainly designed to support this kind of approach in which as much of the competition as possible takes place in the first stage. Thus it appears that as a starting point a contracting authority is required to establish a limited number of framework providers. This is indicated by the general obligation to choose the parties to the framework by applying the directive's usual award criteria, which envisages competition at this stage, the definition of framework agreements as agreements that establish the contract terms, including price; and by the prohibition ([...]) on adding new parties to the framework once the framework has been established. [...] Further, for frameworks that include a later mini-competition stage, a framework that dispenses with any competition at the first stage merges into the concept of a mandatory supplier list of the kind that the Public Sector Directive does not allow as a general rule.

However, there may be very exceptional situations in which it is not consistent with the equal treatment principle (or indeed sound commercial practice) to reduce the number of interested parties in this way. This applies most notably when price is a significant award criterion at the call-off stage but the volatile nature of prices in the market means that binding prices can only realistically be submitted when orders are placed. In such circumstances it is arguable that contracting authorities may – or even must – choose the parties to the framework without considering price as an award criterion for choosing between them [...]. Furthermore, under such circumstances it may be permitted – or even required (where to eliminate some with regard to price would distort competition) – to admit to the framework all economic operators to the framework who submit compliant tenders. The only other possible means to award the relevant contracts would be through the directive's dynamic purchasing system [...], which is a highly inefficient mechanism for many cases – or the even more inappropriate method of conducting new award procedures under the directive for each order. Neither the framework agreement nor the directive's dynamic purchasing agreement [antakelig: system] are in fact entirely suitable for repeat purchases in markets where price is volatile: framework agreements are often unsuitable because of the prohibition on adding new system operators to the framework and the dynamic purchasing agreement is unsuitable because of the cumbersome ordering procedure.

in the directive were mainly designed to support this kind of approach in which as much of the competition as possible takes place in the first stage.»

For å oppsummere er det mye som taler for at markedsplassen neppe kan benytte en ordning som baserer seg på at alle leverandører som oppfyller kvalifikasjonskrav og leverer tilbud som oppfyller minstekrav tildeles rammeavtale som grunnlag for oppdragsgivernes tildeling av kontrakt på levering av skytjenester, men at det må skje en utvelgelse basert på visse kriterier allerede på dette stadiet.

Hvilke kriterier og hvordan evalueringen skal skje er ikke gjenstand for vurdering her. Det må kunne forutsettes at markedsplassen kan håndtere tilstrekkelig differensierte krav til å kunne anvendes på anskaffelser av tjenester som forutsetter ulike krav til kvalifikasjoner, ytelseskrav og tildelingskriterier, og som kan benyttes til å identifisere den leverandør som har levert det tilbud som vurderes som det beste i henhold til tildelingskriteriene i forhold til oppdragsgivers behov. Det synes som G-Cloud opererer med en relativt finmasket matrise tilpasset dette formålet, men det synes også som G-Cloud legger til grunn at det først er når oppdragsgiver har identifisert sitt behov at det er mulig å finne (gjennom søk i tilbudte tjenester; en slags «filtrering av matrisen») frem til tjenester som kan dekke dette behovet og som lar seg sammenligne, slik at man kan identifisere den leverandør som har levert det tilbud som vurderes å være det beste i henhold til tildelingskriteriene.

En ordning som innebærer (slik som G-Cloud) at avtalene har en varighet på 1 år for deretter å avløses av en ny avtale gir nye leverandører mulighet til å delta i konkurransen og innebærer ikke urimelige byrder for eksisterende leverandører som kan levere inn nytt tilbud ved å fornye/bekreftes sitt forrige tilbud, eventuelt supplere eller endre dette (eventuelt la være å delta i den nye konkurransen). Eksisterende leverandører må informeres klart og tydelig om at man ikke automatisk blir tildelt ny avtale, men at man i likhet med nye tilbydere både må oppfylle kvalifikasjonskravene og innlevere et tilbud som oppfyller minimumskravene og som etter evaluering gir grunnlag for opptak i ordningen.

Endring av tilbudene – innsyn i tilbudene – innsyn i priser

Av anskaffelsesregelverket følger ikke noe absolutt forbud mot endringer av tilbudene. Tvert om forutsettes det i flere sammenhenger at tilbyderne skal kunne forbedre sine tilbud, f.eks. i minikonkurranse under rammeavtale, i forbindelse med tilbud under dynamisk innkjøpsordning osv.

Av FOA § 28-2 følger at vesentlige endringer ikke er tillatt, herunder prisøkninger utover slike prisendringer som er tillatt iht. § 28-1. Prisreduksjon er i utgangspunktet tillatt, også utenfor konkurranse som nevnt. I praksis har også KOFA godtatt prisreduksjon under rammeavtaler. I praksis har man i flere tilfeller lagt til grunn at leverandørene kan redusere prisen (i motsetning til å endre kontraktens økonomiske balanse til fordel for leverandøren, noe som anses som vesentlig endring som ikke er tillatt, jf. FOA § 28-2) uten at det anses som en vesentlig endring av tilbudet (jf. KOFA sak 2005/40 (*Forsvarets logistikkorganisasjon*)).

I rammeavtalen for G-Cloud åpnes det for at leverandøren kan oppdatere sitt tilbud. («Suppliers may reduce any of their G-Cloud prices at any time», jf. G-Cloud 9 Framework Agreement, Section 3.2.) Forutsetningen er at det ikke foretas vesentlige endringer av

tilbudet, og endringen må godkjennes av CCS. Leverandørene kan ikke øke prisene, men står til enhver tid fritt til å forbedre sitt tilbud ved å tilby en lavere pris.

Forutsetningen for at en leverandør skal ønske å redusere prisen, vil normalt være at leverandøren skjønner at tilbudet må forbedres, enten på bakgrunn av informasjon som tyder på at andre tilbud er bedre, eller tilgang til informasjon om prisene i de andre tilbudene. I fravær av sistnevnte bør det vurderes uansett å sikre leverandørene informasjon om avrop og tildeling av kontrakter, herunder fortrinnsvis også informasjon om evalueringen av tilbudene.

Det er opplyst at G-Cloud gir fullt innsyn i leverandørenes tilbud, herunder priser. En annen ordning måtte antakelig forutsette at heller ikke oppdragsgiverne har slikt innsyn, men får det først etter at beste tilbud iht. tildelingskriteriene er identifisert gjennom markedsplassens verktøy for evaluering og sammenligning av tilbud. (Alternativet er jo at leverandørene ville forsøke å få tilgang til slik informasjon via oppdragsgiverne. Det lar seg kanskje håndtere når antallet leverandører og oppdragsgivere er lavt, men kan være mer utfordrende når det er mange.)

FOA pålegger oppdragsgiver å beskytte forretningshemmeligheter, herunder priser. Normalt gis innsyn i totalprisen i inngåtte kontrakter, men ikke i prisingen, delpriser, stykkpriser og timepriser. Offentlighetsloven hjemler at slik informasjon unntas fra innsyn. Konkurranselovens forbud mot konkurransebegrensende samarbeid rammer også utveksling av prisinformasjon mellom konkurrerende virksomheter. Offentlige oppdragsgivere må ikke fasilitere eller på annen måte legge til rette for utveksling av prisinformasjon eller annen informasjon av konkurransemessig betydning som det ellers ville være ulovlig å utveksle mellom konkurrenter. Offentlige oppdragsgivere har et ansvar for å bidra til å ivareta konkurransen i markedet. Det er vanskelig å se at innsyn i tilbudte priser kan være nødvendig eller formålstjenlig. Leverandører som ikke blir tildelt kontrakter ved avrop (her forutsettes som nevnt informasjon om avrop og tildeling av kontrakt, fortrinnsvis også om evalueringen), vil kunne velge å forbedre tilbudet sitt. Konkurransen som sådan vil antakelig være tjent med at leverandørene ikke har innsikt i konkurrentenes tilbudte priser. Det å gi alle fullt innsyn i tilbudene, herunder priser, vil kunne få leverandører til å avstå fra å delta på markedsplassen. Man risikerer også at leverandørene tilbyr en i utgangspunktet høy pris med sikte på å justere denne i forhold til konkurrentenes priser, og ender opp med et høyere prisnivå enn leverandørene ellers ville ha kunnet strekke seg til. Nevnte forhold ble spesielt trukket frem i en uformell samtale i mai mellom Difi og Konkurransetilsynet som stilte seg negativ til slikt innsyn. Skulle man ønske å gi tilsvarende innsyn som under G-Cloud, bør man vurdere for ordens skyld å konsultere Konkurransetilsynet på nytt om dette aspektet ved ordningen.

Ulovlig direkte anskaffelse – klage – overtredelsesgebyr

Konsekvensen av å etablere en ordning som ikke er i overensstemmelse med anskaffelsesreglene er som nevnt at oppdragsgiverne normalt ikke har anledning til å benytte den for tildeling av kontrakt, men må individuelt vurdere hvordan anskaffelsene skal gjennomføres i henhold til anskaffelsesregelverket, f.eks. å gjøre anskaffelsen til gjenstand for konkurranse ved kunngjøring.

Ved en eventuell klage mot avrop under en ordning som ikke anses etablert med hjemmel i anskaffelsesregelverket vil anskaffelser med anslått kontraktsverdi over terskelverdi, som normalt er kunngjøringspliktige, kunne anses som ulovlige direkte anskaffelser, med risiko for sanksjoner, f.eks. at kontrakten kjennes uten virkning, alternativt eller i kombinasjon med overtredelsesgebyr på inntil 15% av anslått kontraktsverdi. Vi går ikke nærmere inn på disse problemstillingene her, og heller ikke hvorvidt innklagede i en slik sak vil kunne anføre til sitt forsvar, for frifinnelse eller lempning (lavere gebyr), at ordningen er tilrettelagt av en annen offentlig oppdragsgiver.

Kvalitetssikring av vurderingen og videre arbeid

Den juridiske vurderingen er kvalitetssikret av Nærings- og fiskeridepartementet, avdeling for Konkurransopolitikk. Departementet stiller seg bak de vurderingene som er gjort, men anbefaler å undersøke videre et av innspillene fra EU-kommisjonen: «... a 'selection' based on a set of requirements which, however, is followed by specific award procedures subject to 'award' criteria» for å undersøke om dette åpner for å benytte en rammeavtale der alle kvalifiserte leverandører tas opp, såfremt man senere i prosessen gjennomfører et reelt valg av leverandør.

Difi forutsetter at Kommunal- og moderniseringsdepartementet følger opp dette med Nærings- og fiskeridepartementet og EU-kommisjonen. Difi holdes orientert og involveres ved behov.

8 Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Innkjøpsordning/markeds plass for skytjenester. Forprosjektrapport
Difis rapportnummer:	2018:6
Forfatter(e):	Christine Hafskjold, KMD
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)
Saksnummer:	17/01223
Prosjektnummer:	218009
Prosjektnavn:	Markeds plass for skytjenester, forprosjekt
Prosjektleder:	Christine Hafskjold, KMD
Prosjektansvarlig avdeling:	ANS
Oppdragsgiver(e):	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Resymé/omtale:	<p>Regjeringen ønsker å gjøre det enklere for offentlig virksomheter å anskaffe skytjenester, og samtidig støtte virksomhetene i å gjøre de nødvendige vurderinger av risiko og sikkerhet. Etablering av en markeds plass for skytjenester kan bidra til økt utbredelse av sikre, lovlige og kostnadseffektive skytjenester. På sikt kan dette gi bedre, mer kostnadseffektiv IT i offentlig sektor i Norge.</p> <p>Forprosjektet for å vurdere mulig innretnings og organisering av en markeds plass for skytjenester er et samarbeid mellom Difi og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Prosjektet har vurdert mulige overordnede modeller for etablering av markeds plassen, gjennomført behovskartlegginger og fått gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av de mest aktuelle alternativene.</p>
Emneord:	Anskaffelser, Statens innkjøps senter, skytjenester, markeds plass, G-Cloud, rammeavtaler, dynamisk innkjøps ordning
Totalt antall sider til trykking:	62
Dato for utgivelse:	29. juni 2018
Utgiver:	Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no