

Evaluering av konkurransepreget dialog –
Altinn II

Ans. nr. 200923

Sturla Alvheim, Petter Keül, Mark Magnusson

Input AS

Innhold

0. Sammendrag.....	3
0.1. HOVEDBUDSKAP	3
0.2. ERFARINGSOVERFØRING TIL FREMTIDIGE, LIGNENDE ANSKAFFELSESPROSESSER	3
1. Innledning	5
1.1. BAKGRUNN OG FORMÅL	5
1.2. PROBLEMSTILLINGER OG METODE	5
1.3. EVALUERINGSKRITERIER	6
2. Konkurranspreget dialog som prosedyre	7
2.1. BRUKSOMRÅDER	7
2.2. GJENNOMFØRING AV KONKURRANSPREGET DIALOG, BEGRENSNINGER OG UTFORDRINGER	8
2.2.1. Informasjonsflyt i dialogfasen	9
2.2.2. Reduksjon i antallet deltakere eller løsningsforslag	9
2.2.3. Avslutning av dialogen, evaluering av endelig tilbud	9
2.2.4. Godtgjørelse for tilbudsarbeid	10
3. Generelt om bakgrunnen for Altinn II-prosjektet	11
4. Del 1 – Evaluering av prosessen frem til valg av prosedyre	12
4.1. PROBLEMSTILLINGER OG EVALUERINGSKRITERIER	12
4.2. FAKTABESKRIVELSE FRA GAP-VURDERING.....	12
4.2.1. Mandat og målsetting	12
4.2.2. Overordnede rammer – tid og økonomi.....	13
4.2.3. Markedsvurdering	14
4.2.4. Forespørselsstrategi, herunder kontraktsstrategi	14
4.2.5. Valg av anskaffelsesprosedyre	15
4.3. VURDERINGER	16
5. Del 2 – Evaluering av gjennomføring av forespørselsprosessen	18
5.1. PROBLEMSTILLINGER OG EVALUERINGSKRITERIER.....	18
5.2. FAKTABESKRIVELSE FRA GAP-VURDERING.....	18
5.2.1. Gjennomføring av dialogfasen.....	18
5.2.2. Erfaringer med tanke på prosedyrens egnethet.....	23
5.2.3. Gode og dårlige erfaringer fra dialogen	23
5.3. VURDERINGER	24
6. Hovedkonklusjoner og erfaringsoverføring	26
6.1. HOVEDKONKLUSJONER DEL 1 – PROSESSEN FREM TIL VALG AV PROSEDYRE	26
6.2. HOVEDKONKLUSJONER DEL 2 – GJENNOMFØRING AV FORESPØRSELSPROSESSEN	26
6.3. ERFARINGSOVERFØRING TIL FREMTIDIGE, LIGNENDE ANSKAFFELSESPROSESSER	27
7. Dokumentliste, kilder.....	28
LOV- OG REGELVERK	28
ANNEN DOKUMENTASJON OG STØTTELITTERATUR	28
DOKUMENTASJON FRA BRØNNØYSUNDREGISTRENE	28
INTERVJULISTE	28
VEDLEGG 1. STIKKORDLISTE TIL INTERVJUER	29

0. Sammendrag

0.1. Hovedbudskap

Input AS har, på oppdrag for Direktoratet for forvaltning og IKT – DIFI, gjennomført en evaluering av konkurransepreget dialog som anskaffelsesprosedyre i forbindelse med anskaffelsen av Altinn II.

Evalueringen har som hovedmål å sanke erfaringer fra bruk av anskaffelsesprosedyren konkurransepreget dialog i forbindelse med Altinn II-anskaffelsen, og gjøre disse allment tilgjengelig. Mandatet er avgrenset til forutgående planleggingsprosess frem til beslutning om å benytte konkurransepreget dialog som anskaffelsesprosedyre, samt praktisk gjennomføring av dialogen. Det ligger utenfor undersøkelsens mandat å vurdere resultatet av anskaffelsen, valg av leverandører mv.

Anskaffelsesprosessen knyttet til Altinn II var den første i Norge som fulgte prosedyren for konkurransepreget dialog, og ble kunngjort i januar 2007. Leveransen var delt i kontraktsområdene drift, applikasjonsforvaltning og videreutvikling, og kontrakt skulle inngås med maksimalt to leverandører. Opprinnelig tidsplan tilsa to dialogfaser i henholdsvis juni og august 2007, med antatt kontraktstildeling i desember 2007. Kontraktsverdien var anslått til intervallet 180 MNOK til 300 MNOK, med varighet 3 år og opsjon på 1+1+1 år.

Planleggingsprosessen frem til beslutningen om å benytte konkurransepreget dialog vurderes som tilfredsstillende; det ble etablert mandat og målsettinger for anskaffelsesprosessen, forespørsels- og kontraktsstrategi var på plass og det var gjennomført nødvendige behovsavklaringer og markedsvurderinger. Etter Inputs mening gir forberedelsene oppdragsgiver et godt grunnlag for å kunne velge hensiktsmessig anskaffelsesprosedyre. Valget av anskaffelsesprosedyre er kvalitetssikret ved ekstern juridisk bistand, og prosedyren er antatt å være best egnet til å sikre måloppnåelse.

Gjennomføringen av dialogen vurderes i det alt vesentlige å ha vært i samsvar med gjeldende regelverk. Ved å benytte konkurransepreget dialog lyktes oppdragsgiver å få frem et reelt alternativ til eksisterende leverandør, og oppnådde målsettingen om at leverandørskifte skulle være en realistisk mulighet. Bruken av konkurransepreget dialog vurderes å ha gitt et bedre sluttprodukt enn man ville oppnådd med andre anskaffelsesprosedyrer. Prosessen viste seg ressurskrevende for både oppdragsgiver og tilbydere, med høy møtefrekvens og med store mengder informasjon som skulle håndteres og evalueres.

0.2. Erfaringsoverføring til fremtidige, lignende anskaffelsesprosesser

Det er stor grad av enighet mellom informantene om at bruken av konkurransepreget dialog har hatt betydning for at man har oppnådd reell konkurranse på komplekse delkontrakter, ved at dialogfasen har gitt mulighet til å utjevne forskjeller mellom tilbydere.

Videre har prosedyren medvirket til et bedre sluttprodukt enn man ville oppnådd med andre anskaffelsesprosedyrer.

Imidlertid er prosedyren ressurskrevende for alle parter og fremstår sårbar mot forsinkelser. I Altinn II-prosjektet ble ikke gitt noen form for godtgjørelse til tilbyderne. Etter Inputs mening kan det virke begrensende på konkurransen dersom fremtidige konkurransepregete dialoger legges opp slik at det kun er store aktører som er tilstrekkelig robuste til å delta. Godtgjørelse for tilbudsarbeid kan være et virkemiddel for å redusere den økonomiske risikoen knyttet til deltakelse i fremtidige dialoger, og bør vurderes som et redskap for å sikre god konkurranse. Samtidig kan også godtgjørelse, i den grad den ikke gis som rund sum, virke disiplinerende for oppdragsgiver ved at leverandørens tid knyttes til en kostnad.

1. Innledning

1.1. Bakgrunn og formål

På forespørsel fra Brønnøysundregistrene skal Direktoratet for forvaltning og IKT – DIFI, som en nøytral aktør, gjennomføre en evaluering av konkurransepreget dialog som anskaffelsesprosedyre i forbindelse med Brønnøysundregistrenes anskaffelse av Altinn II. Input AS har etter konkurranse blitt tildelt oppdraget med å gjennomføre evalueringen.

Evalueringen har som hovedmål å sanke erfaringer fra bruk av anskaffelsesprosedyren konkurransepreget dialog i forbindelse med Altinn II anskaffelsen, og gjøre disse allment tilgjengelig.

Evalueringens mandat er avgrenset til å omfatte den forutgående planleggingsprosessen frem til beslutningen om å benytte konkurransepreget dialog som anskaffelsesprosedyre, samt den praktiske gjennomføringen av dialogen, herunder erfaring med prosedyrens egnethet for denne typen anskaffelser, f.eks knyttet til ressursbruk, sett fra både oppdragsgivers og leverandørenes ståsted. Det ligger således utenfor undersøkelsens mandat å vurdere resultatet av anskaffelsen, valg av leverandører mv.

1.2. Problemstillinger og metode

Evaluering kan defineres som systematiske vurderinger av gjennomføring, prestasjoner og utfall (måloppnåelse/virkninger) av prosjekter og tiltak. Det skilles ofte mellom formative og summative evalueringer, der førstnevnte fokuserer på prosess, mens sistnevnte fokuserer på mål og resultater. Samtidig har evalueringsbegrepet også en instrumentell dimensjon, ved at det er en mer eller mindre eksplisitt målsetting ved all evaluering å bidra til økt effektivitet og styrket måloppnåelse.

Her er det gitt som en premiss at resultatet ikke er gjenstand for vurdering, slik at vi har tilnærmet oss oppgaven som en prosessevaluering. Det overordnede spørsmålet som besvares formuleres slik:

Er gjennomføringen av anskaffelsesprosessen, herunder valg av prosedyre, i samsvar med gjeldende regelverk og egnet til å sikre måloppnåelse?

Evalueringen er gjennomført som en kombinasjon av dokumentanalyse og intervju. Input har som ledd i informasjonsinnhenting gjennomført strukturerte intervjuer med nøkkelpersoner i Brønnøysundregistrenes prosjektorganisasjon, samt representanter for oppdragsgiver (NHD), tjenesteeiere og leverandørene som deltok i dialogfasen. Intervjuene ble gjennomført med utgangspunkt i en stikkordsbasert intervjuguide, men ble tilpasset roller og ansvarsområder for de

ulike informantene. Intervjuguide og liste over informanter følger som vedlegg. Til sammen er det gjennomført intervjuer med 15 ressurspersoner. Ett intervju ble, av hensyn til intervjuobjektene tidsplan, gjennomført med to personer.

Videre har Input gjennomgått og analysert dokumentasjon som er stilt til rådighet av Brønnøysundregistrene, jf konkurransegrunnlagets vedlegg 5.

1.3. Evalueringskriterier

Input har i gjennomføringen av evalueringen tatt utgangspunkt i metodikk for GAP-analyse, som er en profesjonell evaluering av arbeidsprosesser som identifiserer nåværende status og sammenholder denne med beste praksis. Metoden identifiserer avstanden (dvs gapet) mellom reell og beste praksis, slik at gapet kan evalueres og håndteres. Vi har også sett hen til metodikk for s.k. Compliance audits, som er systematiske vurderinger av praksis, sett i forhold til hvordan lovverkets intensjoner ivaretas, og (her) i hvilken grad den valgte prosedyre og prosessgjennomføringen er egnet til å sikre oppnåelse av vedtatte mål for anskaffelsen mv.

Regelverket¹ for offentlige anskaffelser gir den rettslige rammen for konkurransepreget dialog som anskaffelsesprosedyre, og danner grunnlaget for vurderingen av regelverksetterlevelse. Konkurransepreget dialog som anskaffelsesprosedyre gjennomgås i kapittel 2 nedenfor.

¹ Lov 16.07.1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser (LOA) og Forskrift 07.04.2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser (FOA).

2. Konkurransepreget dialog som prosedyre

2.1. Bruksområder

Konkurransepreget dialog er en ny anskaffelsesprosedyre som ble innført med ikrafttredelsen av ny anskaffelsesforskrift (FOA) fra 01.01.2007. Mens de øvrige konkurranseformene forutsetter at det lages en kravspesifikasjon som beskriver ytelsens tekniske spesifikasjoner, åpner konkurransepreget dialog for at valget av teknisk løsning først blir foretatt gjennom en strukturert dialog mellom oppdragsgiver og leverandørene som deltar. Prosedyren kan benyttes etter nærmere betingelser for anskaffelser som følger forskriftens del III (over EØS-/WTO-terskelverdier), og består av følgende faser:

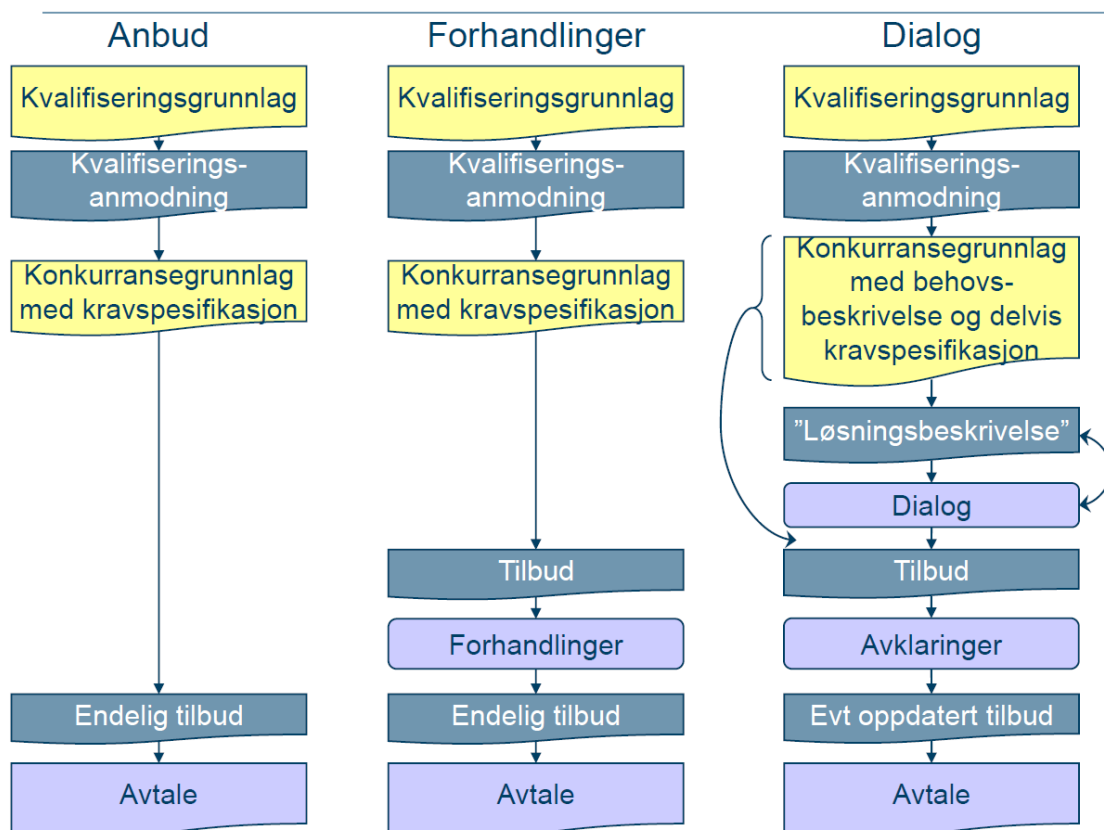
1. Prekvalifisering
2. Dialogfase hvor alle aspekter ved kontrakten kan diskuteres
3. Innlevering av tilbud etter at dialogfasen er erklært avsluttet
4. Tilbudsevaluering med forhandlingsforbud, men med adgang til tekniske avklaringer og avklaring av uklarheter
5. Tildeling av kontrakt

Konkurransepreget dialog kan etter FOA § 14-2 (1) benyttes ved inngåelse av "*særlig komplekse kontrakter*". En kontrakt betegnes som særlig kompleks når oppdragsgiver ikke er i stand til objektivt å presisere de tekniske vilkår som kan oppfylle deres behov og formål, eller til objektivt å presisere rettslige eller finansielle forhold i forbindelse med et prosjekt.

Konkurransereformen er ment å dekke det behov oppdragsgivere kan ha, i forbindelse med særlig komplekse anskaffelser, for å få bistand fra markedet til å identifisere og fastslå hvordan oppdragsgivers behov best kan oppfylles, eller for å få kunnskap om hvilke løsninger som finnes på markedet med hensyn til tekniske og/eller finansielle og juridiske løsninger². Konkurransepreget dialog kan eksempelvis være en aktuell prosedyre for oppdragsgivere som skal anskaffe komplekse IKT-systemer, gjennomføre kompliserte infrastrukturprosjekter, dersom anskaffelsen gjøres innen et fagområde der den teknologiske utviklingen går raskt eller der gjennomføringen av prosjektet innebærer kompleks, strukturert finansiering og hvor finansielle og juridiske forhold ikke kan fastsettes i forveien (f.eks gjennomføring av OPS-kontrakter)³. Gjennom dialogen arbeider oppdragsgiver og leverandører i fellesskap frem ett eller flere løsningsforslag, som deretter blir gjenstand for konkurranse.

² Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) 2006: *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*, kap. 7.4.5

³ Dragsten, M.H. 2006: *Håndbok i offentlige anskaffelser*, Oslo: Universitetsforlaget, s. 102



Figur 1. Konkurranspreget dialog sammenlignet med andre prosedyreformer (Kilde: Altinn II-prosjektets egnevaluering, slide 9 (datert 12.03.2009))

2.2. Gjennomføring av konkurranspreget dialog, begrensninger og utfordringer

Lov om offentlige anskaffelser § 5 stiller krav om at offentlige anskaffelser så langt som mulig skal være basert på konkurranse, og at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet skal ivaretas gjennom prosessen. Disse grunnreglene skal legges til grunn, uansett anskaffelsesprosedyre.

Gjennomføring av konkurranspreget dialog reguleres av FOA §§ 20-8 og 20-9. Konkurransen starter med at oppdragsgiver kunngjør anskaffelsen og gjennomfører en prekvalifisering av leverandørene. Prekvalifiseringen følger reglene i forskriftens kap. 17, og minst tre leverandører skal velges ut til å delta i dialogen. Deretter inviteres de kvalifiserte leverandørene til dialogen gjennom et konkurransegrunnlag som angir hvordan konkurransen skal gjennomføres, så som når og hvordan dialogen tenkes gjennomført, om den gjennomføres i flere faser osv, for slik å ivareta kravet til forutsigbarhet. Det bør fremgå hvilke ytelser oppdragsgiver kan beskrive entydig, samt hvilke behov, ønsker og rammebetingelser som kan ha betydning for løsningene som er gjenstand for dialogen.

Oppdragsgiver setter frist for innlevering av løsningsforslag, og den videre dialogen vil ta utgangspunkt i disse løsningsforslagene. I dialogfasen kan alle aspekter ved kontrakten diskuteres, herunder også økonomiske forhold og foreslåtte løsninger. Som ellers skal hensynet til likebehandling av tilbyderne ivaretas gjennom dialogfasen. Likebehandling trenger imidlertid ikke bety at det samme må drøftes med alle tilbydere, men at alle skal ha likeverdige muligheter til å inngi tilbud.

2.2.1. Informasjonsflyt i dialogfasen

Anskaffelsesregelverkets grunnprinsipper om likebehandling og effektiv konkurranse vil være styrende for informasjonsflyten i prosessen. I dialogfasen er det forbud mot å videreformidle opplysninger om en leverandørs løsningsforslag til øvrige deltakere uten leverandørens samtykke, slik at dialogen må føres individuelt mellom oppdragsgiver og den enkelte leverandøren.

Imidlertid kan det være nødvendig å videreformidle informasjon om leverandørers løsningsforslag for å ivareta hensynet til konkurranse og likebehandling. Samtidig må det tas nødvendige hensyn til oppdragsgivers taushetsplikt og betydningen av å beholde taushet om konkurransesensitive forhold. Videre er det et poeng ved dialogformen at den kan legge til rette for synergieffekter mellom tilbydere, ved at man i fellesskap kan utvikle løsninger som vesentlig bedre dekker oppdragsgivers behov enn tidligere løsninger.

2.2.2. Reduksjon i antallet deltakere eller løsningsforslag

Ved å dele dialogen i flere faser kan prosessen spisses, både i form av antallet deltagende virksomheter og antallet løsningsforslag som legges til grunn. Slike valg skal i så fall baseres på oppgitte tildelingskriterier.

2.2.3. Avslutning av dialogen, evaluering av endelig tilbud

Dialogen avsluttes når oppdragsgiver sitter igjen med den eller de løsninger som kan sikre behovsdekning. Oppdragsgiver vil da erklære dialogen for avsluttet, og tilbyderne vil bli oppfordret til å gi endelig tilbud på bakgrunn av aktuelle løsninger. Dersom tilbydere har fremmet ulike løsningsforslag, er tilbudsadgangen begrenset til løsningen man selv har fremforhandlet. Ved avslutning av dialogfasen, går konkurransen over i tilbudsfasen. Tilbudsfasen gjennomføres i hovedsak som en anbudskonkurranse.

Når tilbyderne har levert sine endelige tilbud, evalueres disse i forhold til tildelingskriteriene som er angitt i konkurransegrunnlaget. Det foreligger i utgangspunktet et generelt forhandlingsforbud i evalueringsfasen, men avklaringsadgangen i konkurransepreget dialog er romsligere enn i anbudskonkurranser. Det fremgår av FOA § 20-9 (2) at oppdragsgiver kan anmode om at tilbud presiseres, utdypes eller tilpasses, men dette må skje uten at grunnleggende elementer i tilbud eller tilbudsinvitasjon endres, med mindre dette skjer uten konkurransevridning eller forskjellsbehandling.

Kontraktstildeling skjer etter reglene i forskriftens kap. 22.

2.2.4. Godtgjørelse for tilbudsarbeid

FOA § 20-10 åpner for at oppdragsgiver kan godtgjøre deltakerne i en konkurransepreget dialog. Dette har sammenheng med at anskaffelsesprosedyren er ressurskrevende for tilbyderne. Det bør angis i kvalifikasjonsgrunnlag eller konkurransegrunnlag om, på hvilken måte og i hvilken utstrekning oppdragsgiver vil dekke leverandørenes utgifter. Spørsmålet om godtgjørelse må også vurderes opp mot grunnreglene i LOA § 5 om bl.a. likebehandling og effektiv konkurranse. I situasjoner der det er ressurskrevende å sette seg inn i anskaffelsen, kan tilbud om godtgjørelse redusere den økonomiske risikoen for tilbyderne og bidra til at også andre enn en eventuell eksisterende leverandør gir tilbud. Slik kan godtgjørelse for tilbudsarbeid fremme konkurransen.

3. Generelt om bakgrunnen for Altinn II-prosjektet

Altinn-portalen er offentlige myndigheters løsning for innrapportering og dialog med næringslivet, og ble lansert i desember 2003. I tillegg til å være en nett-portal og teknisk plattform for innsending av elektroniske skjema til det offentlige, tilbyr portalen også meldinger fra det offentlige og innsyn i offentlige registre, samt viktige tjenester for privatpersoner. Selvangivelsen, for både næringsliv og privatpersoner, er den mest brukte tjenesten i Altinn.

Altinn har sitt opphav i et samarbeid mellom Skattedirektoratet, Statistisk Sentralbyrå og Brønnøysundregistrene om en felles innrapporteringsløsning, og Brønnøysundregistrene har siden 2004 hatt administrativt ansvar for forvaltning av portalen gjennom enheten ASF – Altinn sentralforvaltning. Den opprinnelige tekniske løsningen (Altinn I) ble forvaltet, driftet og videreutviklet av Accenture, og var i stor grad basert på egenutviklet programvare, noe som gav en grad av leverandørbinding. Parallelt med at den eksisterende avtalen var i ferd med å gå ut, var det også klart at deler av den tekniske løsningen ikke lenger ville bli støttet av leverandøren.

Altinn II-satsingen skal bidra til forbedringer i Altinn knyttet til både eksisterende og nye sluttbrukertjenester. Konkurransegrunnlaget for Altinn II angir at oppgradert løsning skal kjennetegnes ved standardløsninger, lagdeling, tjenesteorientering og bruk av åpne standarder, for slik å sikre mindre grad av leverandørbinding.

4. Del 1 – Evaluering av prosessen frem til valg av prosedyre

4.1. Problemstillinger og evalueringskriterier

I dette kapittelet vil vi belyse og vurdere anskaffelsesprosessen frem til valg av prosedyre. Den overordnede problemstillingen som søkes besvart i kapittelet, er følgende:

Er prosessen frem til valg av prosedyre i samsvar med god praksis og egnet til å sikre måloppnåelse?

Input legger til grunn en tredelt forståelsesmodell for anskaffelsesprosessen, der prosessen deles i henholdsvis planleggings- og analysefasen, forespørselsfasen og implementeringsfasen. Disse hovedfasene kan i sin tur brytes ned i til sammen åtte steg. Figuren under er tilpasset bruken av konkurransepreget dialog:



Valg av anskaffelsesprosedyre vil være en av flere strategiske beslutninger som tas i overgangen fra planleggings- og analysefasen til forespørselsfasen. Prosessen fra prosjektinitiering og frem til valg av anskaffelsesprosedyre er i liten grad regelstyrt. Input vil derfor vurdere prosjektgjennomføringen i denne fasen opp mot vår forståelse og erfaring av god praksis i anskaffelsesprosesser. Følgelig vil fremstillingen i dette kapittelet konsentreres rundt steg 1 og 2 i modellen, og vurdere:

- Mandat og målsetninger
- Planlegging
- Behovsdefinering
- Markedsvurdering
- Prosedyrevalg

4.2. Faktabeskrivelse fra GAP-vurdering

4.2.1. Mandat og målsetting

Mandat for Altinn II-prosjektet er gitt i brev datert 20.11.2006 fra Nærings- og handelsdepartementet (NHD) til Brønnøysundregistrene. Det formuleres følgende overordnede mål for Altinn:

Prosjekt Altinn II skal sikre at Altinn videreutvikles:

- a) til å bli en felles portal der alle elektroniske tjenester fra det offentlige (stat og kommune) overfor næringslivet tilgjengeliggjøres, uavhengig av hvor tjenestene produseres*
- b) som produksjonslag (infrastruktur) som verktøy for elektronisk kommunikasjon (tjenesteproduksjon) mellom det offentlige og brukerne, uavhengig av hvor tjenestene tilgjengeliggjøres. Altinn skal gi effektiviserings- og samordningsgevinster for både offentlig og privat sektor. Altinn II bør også tilrettelegge for internasjonalt samarbeid og tjenesteutvikling*

Videre formuleres målsettinger for prosjektet som følger:

Prosjektet har som målsetting:

- Sikre kontinuitet for tjenester i Altinn*
- Etablere nye og markedsprisede avtaler*
- Etablere ny forretningsmodell som stimulerer til optimal bruk av Altinns tjenester*
- Sikre at skifte av leverandør er en realistisk mulighet*
- Videreutvikle løsningen i forhold til tjenesteeiernes funksjonelle krav og brukernes behov*
- Videreutvikle løsningen i henhold til offentlig visjon og målsettinger for eForvaltning*

Hensynet til driftsstabilitet i løsningen, som i dag er virksomhetskritisk for særlig skatteetaten, må være et prioritert hensyn for prosjektet. Større målkonflikter må legges fram for departementet for avklaring.

Prosjektet skal:

- Erstatte dagens avtaler for drift, applikasjonsforvaltning og videreutvikling*
- Etablere ny løsning for innrapporteringstjenester. Dette inkluderer å fase inn løsning for skjema-, arbeidsflyt- og regelverktøy.*
- Sikre gjenbruk av eksisterende Altinn-løsning bortsett fra Altinn arbeidsflyt og Altinn skjemamotor*
- Benytte en felles metadatakilde*

I tillegg har prosjektet en rekke kvalitative målsetninger knyttet til effektivisering og gevinstrealisering for både brukere og interessenter. Måloppnåelse på disse forholdene faller utenfor denne evalueringen, men er likevel viktige å kjenne til for å kunne sette anskaffelsen i kontekst.

4.2.2.Overordnede rammer – tid og økonomi

Av mandatbrevet fremgår at opprinnelig milepælsplan tilsa kunngjøring av konkurranse i januar 2007, oppstart av dialogfasen i mars 2007 og at kontrakter skulle inngås i desember 2007, driftansvar overføres til ny leverandør juli 2008 og ny funksjonalitet produksjonssettes i oktober 2008. Justering i tidsplan vil bli omtalt nedenfor. For 2007 ble det bevilget 30 MNOK over Statsbudsjettet til prosjektet.

4.2.3. Markedsvurdering

Krav til likebehandling av leverandører er ett av flere grunnleggende krav i regelverket for offentlige anskaffelser. Likebehandlingskravet vil også gjelde i forberedelsesfasen til en anskaffelse, ved at oppdragsgivere som planlegger å gjennomføre en anskaffelse og i den forbindelse søker råd i markedet, må gjøre dette på en måte som sikrer at ikke noen leverandører favoriseres eller gis konkurransemessige fortrinn.

Altinn II-prosjektet benyttet veiledende kunngjøring etter FOA 18-2 som virkemiddel for både å informere markedet om den kommende konkurransen, og for å søke informasjon om hvilke standardløsninger som var tilgjengelige i markedet på kunngjøringstidspunktet. Vedlagt den veiledende kunngjøring fulgte en informasjonsforespørsel (RFI) som presiserte prosjektets informasjonsbehov om tilgjengelige standardløsninger i markedet. På denne måte sikret oppdragsgiver både at kunngjøringsplikten ble overholdt og at potensielle leverandører fikk like muligheter til å gi innspill til prosjektet.

4.2.4. Forespørselsstrategi, herunder kontraktsstrategi

Prosjektets forespørselsstrategi og kontraktsstrategi er nedfelt i *"Beslutningsnotat Avtale- og anskaffelsesstrategi"*, datert 25.10.2006. Notatet tar for seg spørsmål knyttet til oppdeling av anskaffelsen, valg av konkurranseform og varighet på avtaler.

Som nevnt over var et av siktemålene med Altinn II å etablere løsninger med mindre grad av leverandørbinding. For å oppnå dette måtte man klare å skape tilstrekkelig konkurranse på oppdragene, bl.a. ved å synliggjøre at leverandørbytte var en reell mulighet. Prosjektet vurderte at for å oppnå dette var det nødvendig å etablere en forespørselsstrategi som kunne gi potensielle leverandører betydelig grad av innsyn i eksisterende løsning, slik at man fikk utlignet mest mulig av de fordeler eksisterende leverandør hadde av å kjenne løsningen. Samtidig ønsket man ikke å videreføre alle sider ved eksisterende løsning, men også å ta inn nye elementer bygget på standardprodukter.

Videre ble leveransene til Altinn II delt i tre ulike kontrakter – drift, applikasjonsforvaltning og videreutvikling. Her ble det lagt som føring at oppdragsgiver ville inngå kontrakter med maksimalt to leverandører, og at det ikke ble ansett hensiktsmessig kun å tilby på applikasjonsforvaltning. Dermed fikk man fem potensielle kombinasjoner:

	Område 1: Drift	Område 2: Applikasjons- forvaltning	Område 3: Videreutvikling
Omfangsalternativ 1	X	X	X
Omfangsalternativ 2	X	X	
Omfangsalternativ 3		X	X
Omfangsalternativ 4			X
Omfangsalternativ 5	X		

Prosjektet la opp til en kontraktsvarighet på 3 år, med ensidig opsjon for oppdragsgiver på forlengelse i 1+1+1 år. Verdien av kontraktene i 6-årsperioden, inkludert opsjoner, ble på dette tidspunktet anslått til intervallet 180 MNOK (lavt anslag) til 300 MNOK (høyt anslag) eks.mva. Følgelig var anslått kontraktsverdi på dette tidspunktet under terskelverdien for gjennomføring av ekstern kvalitetssikring i henhold til den s.k. KS-ordningen⁴, slik at tidsbruk til slik kvalitetssikring ikke ble lagt inn i prosjektets tidsplaner. Fordelingen mellom avtaleområdene ble angitt som følger:

Avtaleområde	Lavt anslag	Høyt anslag
Drift	40	80
Applikasjonsforvaltning	60	130
Videreutvikling	70	140

4.2.5.Valg av anskaffelsesprosedyre

Vurderingene som ligger til grunn for valg av anskaffelsesprosedyre bygger i stor grad på to juridiske vurderinger innhentet fra prosjektets juridiske rådgiver WikborgRein, datert henholdsvis 04.10.2006 og 29.10.2006. Her drøftes de to aktuelle anskaffelsesprosedyrer konkurranse med forhandling og konkurransepreget dialog, vilkårene for å benytte disse, samt hvilken betydning valg av prosedyre får for planlegging og gjennomføring av konkurransen.

Anskaffelsen av Altinn II er gjennomført som konkurransepreget dialog. Som nevnt i punkt 2.1 over kan prosedyren benyttes ved tildeling av *"særlig komplekse kontrakter"*. Avtaleområdet videreutvikling, som utgjorde rundt 40% av anslått samlet kontraktsverdi, ble ansett å oppfylle kravet til kompleksitet isolert sett. Behovet for dialog var knyttet til at det skulle anskaffes flere nye verktøy innenfor avtaleområdet, bl.a. arbeidsflyt-, regel- og skjemaløsninger. Videre skulle dialogen sikre at videreutviklingen var egnet til å realisere prosjektets målbilde, samt etterlevelse av overordnede arkitekturprinsipper. Konkurranspreget dialog ble også vurdert å best sikre alle potensielle leverandører *"mulighet [...] til å bli kjent med de forhold som skal vektlegges ved deltagelse og tildeling av kontrakt"*⁵.

Juridisk rådgiver var i tvil om også avtaleområdene applikasjonsforvaltning og drift hver for seg oppfylte kravet til *"særlig kompleksitet"*. Imidlertid ble det argumentert for at siden det ved utsendelse av konkurransegrunnlaget ikke var avklart hvilken teknologi som ville bli valgt for ny løsning, ville resultatet av dialogen knyttet til videreutvikling ha innvirkning på avtaleområdene applikasjonsforvaltning og drift. Videre ville det være nødvendig å føre dialog rundt grenseoppgangene mellom de ulike avtaleområdene, ettersom grensesnittene ville bli påvirket av hvilke leverandører som deltok og hvilke løsningsforslag som ble tilbudt.

⁴ Finansdepartementets ordning for kvalitetssikring av store statlige investeringer. Statlige investeringsprosjekter med forventet kostnad over 500 MNOK skal gjennomgå ekstern kvalitetssikring før de fremlegges for vedtak i Stortinget. Se f.eks <http://www.concept.ntnu.no/ks-ordningen>

⁵ FOA § 3-1 (4)

Videre ble hensynet til likeverdig konkurranse mellom eksisterende leverandør og potensielle tilbydere trukket frem som et forhold som talte for at det ville være hensiktsmessig å føre nær dialog med tilbyderne. I anskaffelsesprotokollen formuleres dette slik:

"Eksisterende leverandør ville [...] ha fått en betydelig fordel som følge av sin inngående kjennskap til og kunnskap om Altinn-løsningen. Gjennom en teknisk dialog mellom oppdragsgiver og leverandørene vil eksisterende leverandørs fordel reduseres fordi konkurrentene får bedre kjennskap til eksisterende løsning før de inngir tilbud. Når det åpnes for utvikling av nye løsninger, vil dette gjøre at det er mer attraktivt for konkurrenter til eksisterende leverandør å delta. På denne bakgrunn vil bruk av konkurransepreget dialog virke konkurransefremmende. I lys av kravet om effektiv konkurranse i lov om offentlige anskaffelser § 5, blir dette moment som taler for at det er adgang til å benytte konkurransepreget dialog."

I "Beslutningsnotat Avtale- og anskaffelsesstrategi" identifiserer prosjektet både fordeler og ulemper knyttet til bruk av konkurransepreget dialog.

Fordeler:

- Vil sannsynligvis gi bedre og mer fremtidsrettet løsning og avtaleverk
- Mer attraktivt for potensielle leverandører. Sannsynligheten er større for å kunne gi et tilbud som er i tråd med kundens behov og rammer.

Ulemper:

- Større ressursinnsats for kunden (og eventuelt lengre kalendertid) før avtaleinngåelse
- Større sannsynlighet for forsinkelse i forhold til planlagt tidspunkt for kontraktsinngåelse, vil gi større sannsynlighet for senere produksjonssetting av ny funksjonalitet

Utfra en samlet vurdering av fordeler og ulemper var det prosjektets mening at konkurransepreget dialog best ville sikre oppnåelse av målsettingene for anskaffelsen som fremkom i mandatet fra NHD.

4.3. Vurderinger

Som nevnt i kap. 1.1 over, er evalueringens mandat avgrenset til planleggingsprosess frem til valg av prosedyre, samt praktisk gjennomføring av dialogen. Problemstillingen i dette kapittelet er om prosessen frem til valg av prosedyre er i samsvar med god praksis og egnet til å sikre måloppnåelse.

Gjennomgangen av planleggings- og analysefasen gir følgende observasjoner:

- Det er etablert tilfredsstillende mandat og målsettinger for anskaffelsesprosessen
- Det er etablert tilfredsstillende forespørselsstrategi og kontraktsstrategi for anskaffelsesprosessen
- Det er gjennomført nødvendig behovsavklaring og markedsvurdering til å kunne velge hensiktsmessig anskaffelsesprosedyre

- Valg av konkurransepreget dialog som anskaffelsesprosedyre er kvalitets-sikret ved ekstern juridisk bistand. Hensynet til likeverdig konkurranse mellom eksisterende og potensielle tilbydere taler for å benytte konkurransepreget dialog, og prosedyren antas best å sikre måloppnåelse.

Det er en generell observasjon at påvirkningsmulighetene i gjennomføringen av prosjekter vil være størst i prosjektets innledende fase, og at god planlegging, klart mandat og relevante målsetninger er suksessfaktorer for vellykket prosjektgjennomføring. Mandat og målsetninger for Altinn II-prosjektet er gitt i tildelingsbrevet fra Nærings- og handelsdepartementet, og er innarbeidet i prosjektets anskaffelsesstrategi. Videre er det gjennomført nødvendig behovsavklaring, og gjennom veiledende kunngjøring og tilhørende RFI-prosess har markedet fått kunnskap om den forestående konkurransen samtidig som oppdragsgiver har fått informasjon omkring hvilke standardløsninger som finnes i markedet.

Etter Inputs mening gir de nevnte forberedelsene oppdragsgiver et godt grunnlag for å kunne velge hensiktsmessig anskaffelsesprosedyre. Oppdragsgivers valg av konkurransepreget dialog er kvalitetssikret ved ekstern juridisk bistand, noe som fremstår fornuftig, tatt i betraktning at det er tale om en unntaksregel som på det aktuelle tidspunktet ikke hadde trådt i kraft. Input merker seg at den eksterne juridiske vurderingen reiser en grad av tvil om hvorvidt alle deler av Altinn II-kontrakten isolert sett oppfyller kravet til "særlig kompleksitet", men deler prosjektets vurdering av at konkurransepreget dialog best sikrer lovens grunnleggende krav til likebehandling mellom leverandørene og hensynet til effektiv konkurranse. Bruk av konkurransepreget dialog fremstår også som det virkemiddelet som best kan bidra til å oppnå målsetningen om at prosessen skal sikre reell mulighet for leverandørbytte.

5. Del 2 – Evaluering av gjennomføring av forespørselsprosessen

5.1. Problemstillinger og evalueringskriterier

I dette kapittelet vil vi belyse og vurdere gjennomføringen av forespørselsprosessen i forbindelse med Altinn II-anskaffelsen. Forespørselsprosessen utgjør fase 2 i Inputs forståelsesmodell for anskaffelsesprosesser. Den overordnede problemstillingen som søkes besvart i kapittelet, er følgende:

Er gjennomføringen av dialogfasen i samsvar med gjeldende regelverk, god praksis og er valgte prosedyre egnet til å sikre måloppnåelse?

Mens prosessen frem til valg av anskaffelsesprosedyre i liten grad er regelstyrt, kommer regelverket til anvendelse i gjennomføring av forespørselsprosessen. Fremstillingen i kapittelet vil konsentreres rundt steg 3, 4 og 5 i Inputs modell for anskaffelsesprosesser, og vurdere:

- Er gjennomføringen av dialogfasen i samsvar med regelverket?
- Hvilke erfaringer kan gjøres med tanke på prosedyrens egnethet?
- Hva har fungert godt og mindre godt i gjennomføringen av dialogen?
- Ressursbruk på både oppdragsgiver- og tilbydersiden
- I hvilken grad har prosedyren bidratt til måloppnåelse i prosjektet

Regelverket for gjennomføring av dialogfasen er gitt i FOA § 20-8. Ettersom det er gitt i evalueringens mandat at resultatet av anskaffelsen, valg av leverandør mv ikke er gjenstand for vurdering, vil vurderingen av måloppnåelse avgrenses tilsvarende.

5.2. Faktabeskrivelse fra GAP-vurdering

5.2.1. Gjennomføring av dialogfasen

Beslutningen om å bruke konkurransepreget dialog ble tatt før ny forskrift hadde trådt i kraft, og prosjektet måtte således vente på ikrafttredelse av forskriften 01.01.2007 før konkurransen kunne kunngjøres på Doffin. Samtidig var det en utfordring for prosjektet at det var det første i Norge som benyttet prosedyreformen. Videre var det lite praksis å støtte seg på fra EU-systemet, ettersom det heller ikke der var gjennomført mange anskaffelser ved hjelp av konkurransepreget dialog.

Anskaffelsen ble kunngjort i Doffin og TED 15.01.2007, med frist for å levere kvalifiseringsanmodning 14.02.2007. Tabellen under angir opprinnelig tidsplan for prosessen, samt reell tidsbruk.

Aktivitet	Opprinnelig dato	Ny dato
Kunngjøringsdato i Doffin og TED	15.01.07	d.s
Leverandørenes frist for å levere kvalifiseringsanmodning	14.02.07	d.s
Oppdragsgiver evaluerer kvalifiseringsanmodningene	15.02.07 – 08.03.07	d.s
Oppdragsgiver meddeler leverandørene resultatet av prekvalifiseringen	08.03.07	d.s
Klagefrist for leverandører som ikke er kvalifisert	17.03.07	d.s
Oppdragsgiver sender ut invitasjon samt konkurransegrunnlag til de utvalgte kvalifiserte leverandørene	17.03.07	d.s
Leverandørenes frist til å levere foreløpig løsningsforslag	Ca 25.04.07	d.s
Oppdragsgiver forbereder evaluering av løsningsforslag og forbereder dialog	Ca 26.04.07 – 25.05.07	d.s
Dialogfase I med leverandører	28.05.07 – 29.06.07	d.s
Ferie i prosjektet	02.07.07 – 27.07.07	d.s
Dialogfase II med leverandører	30.07.07 – 31.08.07	30.07.07 – 30.09.07
Oppdragsgiver oppsummerer dialogfasen og utarbeider endelig tilbudsinnbydelse	03.09.07 – 14.09.07	01.10.07 – 22.10.07
Ekstern kvalitetssikring (KS2) – prosjektet settes på vent		23.10.07 - 10.02.08
Oppdragsgiver sender ut endelig tilbudsinnbydelse	19.09.07	11.02.08
Leverandørenes frist for levering av endelig tilbud	17.10.07	31.03.08
Oppdragsgiver foretar kontraktstildeling	01.12.07	13.06.08
Leverandørenes klagefrist	Medio/ultimo desember	Primo juli
Kontraktsetablering	15.01.08	Primo juli
Kunngjøring av kontraktstildeling	16.01.08	09.07.08

Som nevnt i punkt 4.2.5 har prosjektet identifisert faren for forsinkelser som ligger nedfelt i anskaffelsesprosedyren. I dette prosjektet ble dialogfasen i utgangspunktet utvidet med fire uker til å løpe ut september 2007. Samtidig hadde omfanget på ytelsene som skulle anskaffes økt som følge av dialogen, slik at det ble nødvendig å gjennomføre ekstern kvalitetssikring i henhold til KS-ordningen og å avklare de langsiktige rammene for Altinn-satsingen hos bevilgende myndigheter.

Kvalitetssikringen ble gjennomført av Nærings- og handelsdepartementet og Finansdepartementet i forståelse med andre berørte departementer og sentrale tjenesteeiere, og medførte at prosjektets fremdriftsplan ble forskjøvet med rundt tre måneder i forhold til opprinnelig plan, fra slutten av oktober 2007 til slutten av januar 2008. I denne perioden fortsatte prosjektet å jobbe med evalueringsmodellen. Endelig tilbudsinnbydelse ble sendt ut 11.02.2008, med

tilbudsfrist 26.03.2008 (senere forlenget til 31.03.2008) og planlagt kontraktstildeling i slutten av mai 2008. Melding om kontraktstildeling ble til slutt sendt ut i midten av juni 2008, etter en prosess som nær hadde tatt halvannet år.

▪ **Prekvalifisering**

Som nevnt over innledes en konkurransepreget dialog med at det gjennomføres en prekvalifisering, som deretter danner grunnlaget for hvilke aktører som inviteres til å levere tilbud. Tabellen under viser hvilke leverandører som ble prekvalifisert, og på hvilke omfangsalternativer de ville levere tilbud.

Leverandør	Område 1: Drift	Område 2: Applikasjo ns-forv.	Område 3: Videre- utvikling	Omfangs- alternative r
Accenture ANS	x	x	x	1,2,3,4
Basefarm AS	x			5
EDB ASA	x	x		2,5
IBM AS	x	x	x	1,3,4
Software Innovation ASA			x	4

▪ **Gjennomføring av dialogfasen**

Dialogfasen ble innledet i slutten av mai 2007. Samlet ble det gjennomført 10-14 dialogmøter per tilbyder på videreutvikling, mens det ble gjennomført 8-12 møter per tilbyder på applikasjonsforvaltning og drift. Forskjellene i antallet dialogmøter kan sees i sammenheng med kompleksiteten på de ulike kontraktsområdene. De innledende dialogmøtene var til dels omfangsrike, ettersom mange av interessentene på oppdragsgiversiden ønsket å være representert. Etter hvert utviklet det seg en struktur med mer konsentrerte fagmøter med færre interessenter representert i etterkant av de større, mer generelle, dialogmøtene.

Flere informanter beskriver at det tok noe tid før dialogformen gikk seg til, og at dialogmøtene særlig i starten kunne fremstå formalistiske, regelkonforme og gi begrenset fremdrift.

▪ **Informasjonshåndtering, utjevning av forskjeller og bortfall av leverandører**

Markedet var stort sett positivt til bruken av den nye konkurranseformen og at den ga nye leverandører mulighet til å levere tilbud. Det fremgår av intervjuene at håndtering og balansering av informasjonsmengde og -innhold har vært en av de største utfordringene i dialogfasen.

For det første var det store informasjonsmengder i omløp på prosjektet, med omfattende behovsbeskrivelser og tilsvarende detaljerte løsningsforslag. Flere tilbydere beskriver at de hadde forventet en mer overordnet behovsbeskrivelse, og at de var overrasket over detaljeringsgraden og antallet absolutte krav som ble stilt opp. Det krevde betydelig ressursinnsats både fra de enkelte leverandørene og fra prosjektet å håndtere og behandle denne informasjonsstrømmen.

For det andre viste det seg også å være en stor utfordring å utjevne forskjellene mellom tilbyderne, ettersom Accenture allerede var inne som leverandør til Altinn I. Eksisterende leverandør satt inne med mye informasjon som nye tilbydere hadde behov for. Å løfte leverandørene opp til et jevnbyrdig nivå krevde stor ressursinnsats også fra Brønnøysundregistrenes side. Dermed gikk mye av tiden i dialogfasen med til klargjøringer og fremskaffelse av mer informasjon, herunder å sikre samtykke til informasjonsdeling fra eksisterende leverandør. Et annet virkemiddel for informasjonsdeling var å gi nye tilbydere tilbud om å kunne se på kildekoden til eksisterende Altinn-løsning gjennom hele dialogfasen⁶. Kildekoden ble gjort tilgjengelig i Brønnøysundregistrenes lokaler i Oslo.

Eksisterende leverandør angir at de opplevde informasjonshåndteringen som tilfredsstillende, og at de ikke fikk indikasjoner på at opplysninger de ønsket å begrense tilgangen til, likevel tilfløt konkurrentene.

En annen utfordring for prosjektet var at løsningsforslagene som kom inn til dels var lite konkrete, ved at de i stor grad hadde form av forslag med få bindinger og garantier fra leverandørene. Det ble derfor et viktig moment for prosjektet å sikre gjennomføringsgarantier for alle forslag som ble spilt inn, og på den måten sikre at foreslåtte løsninger var reelt gjennomførbare.

Som nevnt over er det anledning til å redusere antallet deltakere i dialogen eller antallet løsningsforslag som behandles, dersom det er åpenbart at disse ikke kan vinne frem i konkurransen. I dette konkrete prosjektet trakk to tilbydere seg ut relativt tidlig. Prosjektet angir at tilbyderne trakk seg av eget initiativ fordi de ikke hadde tilstrekkelig kapasitet til å delta i den ressurskrevende dialogen, og at de av den grunn neppe hadde muligheter til å vinne frem i konkurransen. Input har ikke gått nærmere inn på tilbydernes begrunnelser for å trekke seg fra prosessen.

▪ **Godtgjørelse**

Regelverket gir åpning for å godtgjøre tilbyderne for arbeidet i dialogfasen, tilsvarende muligheten for å godtgjøre deltakere i plan- og designkonkurranse. Prosjektet valgte å ikke benytte denne muligheten. Begrunnelsen for dette synes dels å være policyhensyn, ved at Altinn II-prosessen var den første anskaffelsen som ble gjennomført som konkurransepreget dialog. Oppdragsgiver ønsket ikke å sette presedens for fremtidig bruk av konkurransepreget dialog ved å tilby godtgjørelse. Videre nevnes også hensynet til prosjektets økonomiske rammer, ved at det ikke var budsjettert midler til slik godtgjørelse. Ettersom det var konkurranse på alle avtaleområder helt frem til tildeling, kan det hevdes at deltakelsen ikke ble påvirket av fraværet av godtgjørelse. Fra tilbydersiden trekkes manglende erfaring med anskaffelsesformen frem som et moment som kan ha hatt betydning for spørsmålet om godtgjørelse, ved at tilbyderne har antatt at prosessen ville bli mindre ressurskrevende enn sluttresultatet viste.

Fravær av godtgjørelse skal ikke hatt betydning for leverandørene som trakk seg underveis i prosessen. Dette frafallet skal ha vært begrunnet i primært kompetanse- og kapasitetsmessige utfordringer, og ikke være knyttet direkte mot økonomi. Samtidig påpekte flere informanter at den samlede tids- og

⁶ Jf presentasjon på tilbydermøte 14.05.07, slide 15

ressursbruken på tilbydersiden ble så vidt betydelig at det ikke er sikkert man vil oppnå like god deltakelse i en fremtidig prosess uten å tilby godtgjørelse.

▪ **Innovasjon i dialogfasen**

Gjennom dialogen med tilbydersiden skal oppdragsgiver få bistand fra markedet til å identifisere hvordan behovet best kan oppfylles, og i fellesskap arbeide frem en eller flere mulige løsninger. Slik kan bruken av prosedyren bidra til innovasjon. Prosjektleder viste til at dialogprosessen i noen grad ga slik innovasjon, ved at man gjennom prosessen kom frem til at man ikke kunne videreutvikle eksisterende løsning, men heller måtte jobbe frem en ny. Både oppdragsgiver- og tilbydersiden viser til at man neppe ville fått en kvalitativt like god løsning dersom man hadde valgt konkurranse med forhandling, ettersom man da i større grad ville vært forpliktet rundt én løsningsmodell.

▪ **Prisinformasjon**

Dialogfasen er i utgangspunktet ikke en forhandlingssituasjon, ved at det ikke foreligger tilbud i tradisjonell forstand, men dialogen åpner for å diskutere alle sider ved kontrakten. Konkurranses grunnlaget som lå til grunn for leverandørenes første løsningsforslag (dvs før dialogfasen) angir at det ikke skal gis bindende pristilbud⁷, men åpner samtidig for å ta ut fra konkurransen leverandører som *"klart [...] ikke vil kunne levere det økonomisk mest fordelaktige tilbud"*⁸. Etter FOA § 20-9 (3) skal oppdragsgiver i en konkurransepreget dialog vurdere tilbudene på bakgrunn av tildelingskriteriene og velge det økonomisk mest fordelaktige tilbud. En eventuell reduksjon i løsninger må skje på grunnlag av tildelingskriteriene, jf § 20-8 (3). Arrowsmith⁹ viser til at oppdragsgiver må ha tilstrekkelig informasjon til å fastslå at leverandører som tas ut av konkurransen ikke vil kunne vinne frem. En slik vurdering vil bli vanskelig å gjøre uten tilgang til en eller annen form for prisinformasjon.

Som nevnt over trakk to tilbydere seg fra dialogen i Altinn II-prosjektet på et relativt tidlig tidspunkt. Følgelig ble ikke grunnlaget for reduksjon i antallet løsninger problematisert. Imidlertid viste prosjektet til at det, for å kunne fastsette hensiktsmessige og kostnadseffektive krav, ble hentet inn pristilbud på enkeltkomponenter og tjenester underveis i dialogen. Det var enighet mellom oppdragsgiver og tilbydere at pristilbud gitt under dialogen skulle forplikte tilbyderne i den forstand at de ikke kunne øke prisene i sitt endelige tilbud. På denne måten bygget man opp et forholdsvis fullstendig prisbilde i forkant av tilbudsfasen.

▪ **Tilbudsevaluering**

Etter regelverket gjelder det et generelt forhandlingsforbud i evalueringsfasen. Forhandlingsforbudet er imidlertid mer fleksibelt enn for anbudskonkurranser, ved at det tillates et noe bredere spenn av avklaringer enn for anbudskonkurranser.

⁷ Forespørselsdokument_Altinn_II_v1.0 (utsendt 26.03.07), pkt 4.3

⁸ Forespørselsdokument_Altinn_II_v1.0 (utsendt 26.03.07), pkt 4.4

⁹ Arrowsmith, S. 2005: *The Law of Public and Utilities Procurement*. London: Sweet & Maxwell

Flere informanter rapporterte at det kan ses som en utfordring ved prosedyren at det ikke er anledning til å forhandle på leverandørenes endelige tilbud. Selv om regelverket åpner for at tilbud kan presiseres, utdypes eller tilpasses, medførte begrensningene at prosessen av enkelte informanter ble opplevd som lite dynamisk. Samtidig trakk prosjektmedarbeidere frem at avklaringsadgangen i evalueringsfasen til en viss grad ble brukt til å slutføre tidligere dialoger som ikke var tilstrekkelig avklart i løpet av dialogfasen. Dette forholdet kan være problematisk, ved at det kan åpne for at elementer i tilbudene endres, og slik være i strid med det overordnede forhandlingsforbudet som gjelder i evalueringsfasen. Imidlertid var prisbildet i stor grad avklart gjennom dialogen, og tilgjengelig dokumentasjon gir ikke grunnlag for å gå nærmere inn i denne problemstillingen.

5.2.2.Erfaringer med tanke på prosedyrens egnethet

Et sentralt spørsmål til informantene har vært om prosedyren har vist seg egnet til formålet, dvs bidratt til å realisere prosjektets målsettinger, eller om andre anskaffelsesprosedyrer kunne gitt et bedre resultat. Det er stor grad av enighet mellom informantene på oppdragsgiversiden at valget av konkurransepreget dialog hadde betydning for at man oppnådde så vidt god konkurranse på kontraktene på applikasjonsforvaltning og videreutvikling. Slik kan man hevde at bruken av konkurransepreget dialog har vært med å sikre måloppnåelse på prosjektmålsettingene knyttet til etablering av nye, markedsprisede avtaler og å sikre realistisk mulighet for leverandørskifte.

Samtidig er flere informanter usikre på om delkontraktene på drift og til dels også applikasjonsforvaltning kunne eller burde vært gjennomført som konkurranse med forhandling, ettersom det kunne stilles spørsmål ved om disse delkontraktene oppfylte kravet til særlig kompleksitet. Konkurranse med forhandling ville gitt mulighet til å forhandle pris, men måtte da samtidig vært gjennomført som separate utlysninger, noe prosjektets forespørselsstrategi ikke åpnet for. Som nevnt over var behovsbeskrivelsen som fulgte tilbudsforespørselen omfattende, med nær 3 000 separate krav, og dermed sammenlignbar i omfang og detaljeringsgrad med kravspesifikasjonen man måtte utarbeidet for en konkurranse med forhandling.

Imidlertid er IBM klare på at bruken av konkurransepreget dialog var en forutsetning for at de i det hele tatt deltok i konkurransen. Dette fordi de var helt avhengige av å bli tilført informasjon om den eksisterende løsningen for å kunne gi et konkurransedyktig tilbud, en informasjon de anser de neppe ville fått om prosessen hadde blitt gjennomført som konkurranse med forhandling.

5.2.3.Gode og dårlige erfaringer fra dialogen

Et hovedinntrykk fra intervjuene er at konkurransepreget dialog som anskaffelsesprosess ble opplevd som tidkrevende og kostbar, og da særlig for leverandørsiden. Samtidig er det betydelig enighet om at dialogen har resultert i både et bedre produkt og bedre konkurranse enn man ville fått med andre anskaffelsesprosedyrer. Det ligger imidlertid utenfor vårt mandat å vurdere sluttproduktet opp mot medgåtte kostnader.

Flere informanter har nevnt møteeffektivitet som et mulig forbedringsområde i fremtidige dialoger. Det tok noe tid før dialogen fant en hensiktsmessig form, og flere intervjuobjekter viser til at de innledende møtene ble opplevd som stive og formalistiske. Etter hvert etablerte man en møtestruktur med en kombinasjon av større fellesmøter og mindre, mer spissede fagmøter. Det er imidlertid uklart i hvilken grad økt møteeffektivitet ville gitt færre møter totalt sett.

Endelig tilbud resulterte i små forskjeller mellom leverandørene på kontraktsområdene applikasjonsforvaltning og videreutvikling, men Accenture ble vurdert å ha det økonomisk mest fordelaktige tilbud på disse kontraktsområdene. Basefarm hadde det økonomisk mest fordelaktige tilbud på driftsområdet. Det forhold at det var konkurranse på kontraktsområdene applikasjonsforvaltning og videreutvikling helt frem til tildeling kan indikere at oppdragsgiver lyktes godt med å få opp et reelt alternativ til den eksisterende leverandøren, selv om IBM til sist ikke nådde opp.

5.3. Vurderinger

Som nevnt i kap. 1.1 over, er evalueringens mandat avgrenset til planleggingsprosessen frem til valg av prosedyre, samt praktisk gjennomføring av dialogen. Problemstillingen i dette kapittelet er om gjennomføringen av dialogfasen har vært i samsvar med gjeldende regelverk, god praksis og om valgte prosedyre er egnet til å sikre måloppnåelse.

Gjennomgangen av dialogfasen gir følgende observasjoner:

- Gjennomføringen av dialogfasen fremstår i det alt vesentlige å ha vært i samsvar med gjeldende regelverk
- Dialogen viste seg mer omfattende og tidkrevende enn først antatt, og enkelte uklarheter ble først avklart i evalueringsfasen.
- Ved å benytte konkurransepreget dialog lyktes oppdragsgiver å få frem et reelt alternativ til eksisterende leverandør, slik at skifte av leverandør var en realistisk mulighet
- Bruken av konkurransepreget dialog har gitt et bedre sluttprodukt (Alttinn II) enn man ville oppnådd med andre anskaffelsesprosedyrer
- Anskaffelsesprosessen viste seg svært ressurskrevende, med høy møtefrekvens og med store mengder informasjon som skulle håndteres. Leverandørene vil vurdere kostnader ved en anskaffelsesprosess opp mot vinnerjanse, og godtgjørelse for tilbudsarbeid kan være et virkemiddel for å redusere den økonomiske risikoen knyttet til deltakelse i fremtidige konkurransepregete dialoger.

Etter Inputs vurdering framstår gjennomføringen av dialogfasen i det alt vesentlige å ha vært i samsvar med gjeldende regelverk. Dialogen har blitt differensiert mellom de ulike tilbyderne, og slik bidratt til å utjevne forskjeller leverandørene i mellom. Det har fremkommet i intervjuene at enkelte dialoger grunnet tidsnød ikke var sluttført ved avslutningen av dialogfasen, og derfor ble fullført i evalueringsfasen. Det vil her være en glidende overgang mot

oppdragsgivers avklaringsadgang, og fremlagt dokumentasjon og intervjuer gir ikke grunnlag for å hevde at det generelle forhandlingsforbudet i evalueringsfasen har blitt utfordret. Generelt er det etter Inputs mening ikke optimalt at det er løse tråder ved avslutning av dialogfasen, men vi ser samtidig at det kan dukke opp uklarheter som først oppdages når tilbud er mottatt og evalueres opp mot hverandre, og dermed utløser nye behov for avklaringer.

Mens man i andre konkurranseformer må ha kravspesifikasjonen på plass i forkant av konkurransen, skal prosessen i en konkurransepreget dialog hjelpe oppdragsgiver med å *"identifisere og fastslå hvordan oppdragsgivers behov best kan oppfylles"*. Konkurranseformen er identifisert som potensielt tid- og ressurskrevende, og oppdragsgivere bør unngå at dialogen fremstår som gratis utviklingsarbeid fra leverandørsiden. I denne konkrete prosessen var det ikke lagt inn godtgjørelse til tilbydere, men ved å benytte muligheten for å godtgjøre tilbudsarbeidet, f.eks ved at kvalifiserte leverandører får en godtgjørelse som øker med økt kompleksitet, kan man unngå at kun vinneren får skumme fløten av et utviklingsarbeid der flere kan ha bidratt. Samtidig kan også godtgjørelse, i den grad den ikke gis som rund sum, virke disiplinerende for oppdragsgiver ved at leverandørenes tid knyttes til en kostnad.

Etter Inputs mening vil det derfor være av betydning for prosedyrens legitimitet og attraktivitet at det vurderes hensiktsmessige modeller for godtgjørelse av tilbudsarbeidet. En slik godtgjørelse kan også sees i sammenheng med regelverkets formålsparagraf, som skal sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser.

6. Hovedkonklusjoner og erfaringsoverføring

Denne evalueringen har som hovedmål å sanke erfaringer fra bruk av anskaffelsesprosedyren konkurransepreget dialog i forbindelse med Altinn II-prosjektet, og å gjøre disse allment tilgjengelige. Mandatet er avgrenset til den forutgående planleggingsprosessen frem til beslutningen om å benytte konkurransepreget dialog, samt den praktiske gjennomføringen av dialogen. Det ligger utenfor undersøkelsens mandat å vurdere resultatet av anskaffelsen, herunder valg av leverandører.

6.1. Hovedkonklusjoner Del 1 – Prosessen frem til valg av prosedyre

Den overordnede problemstillingen i evalueringens Del 1 er om prosessen frem til valg av prosedyre er i samsvar med god praksis og egnet til å sikre måloppnåelse. Mandat og målsetninger for prosjektet er gitt i tildelingsbrevet fra NHD, og er innarbeidet i prosjektets anskaffelsesstrategi. Videre er det gjennomført nødvendig behovsdefinering og markedsvurdering.

Etter Inputs mening gir forberedelsene oppdragsgiver et godt grunnlag for å kunne velge hensiktsmessig anskaffelsesprosedyre, og valget av konkurransepreget dialog er videre kvalitetssikret ved ekstern juridisk bistand. Input deler prosjektets vurdering av at konkurransepreget dialog best sikrer regelverkets krav til likebehandling og effektiv konkurranse, selv om den juridiske vurderingen problematiserer om alle deler av Altinn II-kontrakten isolert sett oppfyller regelverkets krav til "særlig kompleksitet". Prosessen frem til valg av prosedyre fremstår etter Inputs mening egnet til å sikre måloppnåelse, herunder også målet om at prosessen skal sikre reell mulighet for leverandørbytte.

6.2. Hovedkonklusjoner Del 2 – Gjennomføring av forespørselsprosessen

Den overordnede problemstillingen i evalueringens Del 2 er om gjennomføringen av dialogfasen er i samsvar med gjeldende regelverk, god praksis og om prosedyren er egnet til å sikre måloppnåelse.

Etter Inputs vurdering fremstår gjennomføringen av dialogfasen i det alt vesentlige å ha vært i samsvar med gjeldende regelverk. Det har kommet frem i intervjuene at enkelte dialoger ikke var sluttført ved avslutningen av dialogfasen, men her vil det være en glidende overgang mot oppdragsgivers avklaringsadgang. Det er etter Inputs mening ikke optimalt at det er løse tråder ved avslutning av dialogfasen, men intervjuer og dokumentasjon gir ikke grunnlag for å hevde at forhandlingsforbudet er utfordret.

Konkurransepreget dialog er identifisert som en tid- og ressurskrevende anskaffelsesprosedyre, samtidig som det er betydelig enighet om at prosessen

både har resultert i et bedre produkt og bedre konkurranse enn man ville fått med f.eks konkurranse med forhandling. Ved å benytte konkurransepreget dialog lyktes oppdragsgiver å få frem et reelt alternativ til eksisterende leverandør, og på den måten oppnådd målet om å sikre at skifte av leverandør var en realistisk mulighet.

I denne konkrete prosessen ble det ikke gitt godtgjørelse til tilbyderne. Input vurderer at oppdragsgivere bør finne hensiktsmessige modeller for godtgjørelse av tilbudsarbeidet, slik at tilbydernes risiko reduseres og prosedyrens legitimitet og attraktivitet opprettholdes.

6.3. Erfaringsoverføring til fremtidige, lignende anskaffelsesprosesser

Det er stor grad av enighet mellom informantene om at bruken av konkurransepreget dialog har hatt betydning for at man har oppnådd reell konkurranse på komplekse delkontrakter, ved at dialogfasen har gitt mulighet til å utjevne forskjeller mellom tilbydere.

Videre har prosedyren medvirket til et bedre sluttprodukt enn man ville oppnådd med andre anskaffelsesprosedyrer.

Imidlertid er prosedyren ressurskrevende for alle parter og sårbar mot forsinkelser. I Altinn II-prosjektet ble ikke gitt noen form for godtgjørelse til tilbyderne. Det vil virke begrensende på konkurransen dersom fremtidige konkurransepregete dialoger legges opp slik at det kun er store aktører som er tilstrekkelig robuste til å delta. Godtgjørelse for tilbudsarbeid kan være et virkemiddel for å redusere den økonomiske risikoen knyttet til deltakelse i fremtidige dialoger, og bør vurderes som et redskap for å sikre god konkurranse. Videre kan godtgjørelse også ha en disiplinerende effekt for oppdragsgiver, ved at leverandørens tid knyttes til en reell kostnad og dertil tilhørende ressursvurdering.

7. Dokumentliste, kilder

Lov- og regelverk

- Lov 16.07.1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser (LOA)
- Forskrift 07.04.2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser (FOA).

Annen dokumentasjon og støttelitteratur

- Arrowsmith, S. 2005: *The Law of Public and Utilities Procurement*. London: Sweet & Maxwell
- Dragsten, M.H. 2006: *Håndbok i offentlige anskaffelser*, Oslo: Universitetsforlaget, s. 102
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) 2006: *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*, kap. 7.4.5

Dokumentasjon fra Brønnøysundregistrene

- Utvalgt dokumentasjon fra perioden 04.10.2006 til 05.06.2008 (Konkurranses grunnlagets vedlegg 5)

Intervjulist

	Navn	Firma	Rolle
1	Edvard Pedersen	Brønnøysund	Prosjektleder Brønnøysund
2	Einar Furunes	Brønnøysund, ASF	Kontaktperson i fm utlysning, protokollfører
3	Per-Otto Garsjø	Konsulent for ASF (Uniconsult)	Operativ prosjektleder for anskaffelsen, forhandlingsleder fra 08/2007
4	Wilfred Østgulen	Konsulent for ASF (Isfjord)	Ansvarlig videreutvikling
5	Roger Skoglund	Konsulent for ASF (Uniconsult)	Ansvarlig drift og applikasjonsforvaltning, særlig vekt på applikasjonsforvaltning
6	Pål Birkelund	Konsulent for ASF (Cap Gemini)	Ansvarlig drift og applikasjonsforvaltning, særlig vekt på drift
7	Arne Thorstensen	Skatteetaten	Ansvarlig representant for Skatteetaten, del av kjerneteam
8	Elisabeth Sunde	NAV	Ansvarlig representant for NAV, del av kjerneteam
9	Andreas Rømming	Accenture	Forhandlingsleder Accenture
10	Vibeke Nyvold	Accenture	Tilbudsansvarlig Accenture
11	Frank Åseli	IBM, intervjuet sammen	Forhandlingsleder IBM
12	Lasse Bergan		Tilbudsansvarlig IBM
13	Eivind E. Nilsen	Basefarm AS	Tilbudsansvarlig Basefarm
14	Håvard Mork	Nærings- og handelsdep	Seniorrådgiver, rep. for oppdragsgiver
15	Rune Gløersen	SSB	Fagdirektør IKT, rep. for styringsgruppen

Vedlegg 1. Stikkordliste til intervjuer

Stikkordliste til intervjuer om konkurransepreget dialog

Kort om intervjuobjektet

- Rolle i prosessen
- Involvering tidsmessig
- Rolle i dag og fremover



Planleggingsfasen

- Anskaffelsesprosedyre – WR synliggjør usikkerhet mht bruk av KD – konsekvens i planleggingen?
- Involvering av markedet i forkant av første kunngjøring?
- Egne og markedets forventninger til valgt prosedyre?
- Tidsplan og risikovurdering?
- Konkurranse/åpning for leverandørskifte
- Særlig kompleks kontrakt → særlig mht videreutvikling

Dialogfasen

- Informasjonshåndtering ifm dialogen – hvordan, hva har fungert/ikke fungert?
- Utskilling av tilbydere allerede her – i så fall hvorfor?

Evalueringsfasen

- Hvordan har man sikret forhandlingsforbudet?
- Bortfall av tilbydere?
- Tildeling av kontrakt – sure miner