An abstract graphic consisting of a complex network of white lines and dots, resembling a digital or social network, set against a teal-to-white gradient background. The network is denser in the upper right and fades out towards the bottom left.

Potensial for samfunnsøkonomiske gevinster innenfor IKT i offentlig sektor

Utarbeidet for Virke

7. august 2017

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Samfunnsøkonomisk utredning

Oslo Economics tilbyr samfunnsøkonomisk utredning for departementer, direktorater, helseforetak og andre virksomheter. Vi har kompetanse på samfunnsøkonomiske analyser i henhold til Finansdepartementets rundskriv og veiledere.

Fra samfunnsøkonomiske og andre økonomiske analyser har vi bred erfaring med å identifisere og vurdere virkninger av ulike tiltak. Vi prissetter nyttevirkninger og kostnader, eller vurderer virkninger kvalitativt dersom prissetting ikke lar seg gjøre.

Potensial for samfunnsøkonomiske gevinster innenfor IKT i offentlig sektor/2017-40

© Oslo Economics, 7. august 2017

Kontaktperson:

Rolf Sverre Asp / Partner/Daglig leder

rsa@osloeconomics.no, Tel. 99 62 88 12

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Innledning	5
2. Dagens bruk av private aktører innen utvikling og forvaltning av IKT i offentlig sektor	6
2.1 IKT-kostnader i staten	6
2.2 IKT-kostnader i kommuner og fylkeskommuner	12
2.3 Markedet for IKT-tjenester i offentlig sektor	15
3. Samfunnsøkonomisk verdi ved mer bruk av private aktører innen utvikling og forvaltning av IKT i offentlig sektor	16
3.1 Potensial for gevinster ved bruk av private aktører	16
3.2 Hvilke gevinster kan man oppnå ved bruk av private aktører?	18
3.3 Oppsummering	21
4. Hindringer for å ta ut potensialet for samfunnsøkonomiske gevinster	22
4.1 Sikre tilstrekkelig kompetanse i kommuner og statlige virksomheter	22
4.2 Mer bruk av hyllevarer	22
4.3 Mangelfull benchmarking av interne IKT-funksjoner	23
4.4 Økt fokus på gevinstrealisering	23
4.5 Bedre samarbeid mellom markedet og virksomhetene	24
5. Referanser	25
Vedlegg 1: Betingelser for samfunnsøkonomiske gevinster ved bruk av private aktører	27

Sammendrag og konklusjoner

Økt kvalitet på offentlige tjenester gjennom bruk av IKT har stor betydning for næringsliv og arbeidstakere ved at de kan bruke mindre tid på interaksjon med og rapportering til offentlig sektor. Potensialet for samfunnsøkonomiske gevinster ved bedre digitale tjenester er stort. I 2016 var det 90,6 millioner innlogginger i ID-porten som gir tilgang til offentlige digitale tjenester. Dersom man ved hver innlogging i ID-porten sparer 2 minutter gjennom en bedre elektronisk tjeneste sparer samfunnet 1,3 milliarder kroner i året.

Markedet for utvikling og drift av IKT-løsninger i offentlig sektor anslås til rundt 22 milliarder kroner årlig. Om lag 55 prosent av de totale kostnadene er kjøp av tjenester fra private, mens 45 prosent er utgifter til interne årsverk. Kommunene står for om lag 35 prosent og staten for om lag 65 prosent av IKT-utgiftene. SSBs IKT-undersøkelse i statlige virksomheter tyder på at det har vært liten endring de siste årene når det gjelder konkurranseutsetting av IKT-funksjoner.

Mange kommuner har i dag store IT-avdelinger som fungerer som tjenesteleverandører internt i kommunen. Ved mer bruk av skytjenester og eksterne IT-leverandører kan man potensielt oppnå kostnadsbesparelser og bedre kvalitet på tjenestene. Private aktører kan redusere sårbarheten knyttet til kritiske driftstjenester og bidra med mer spisset fagkompetanse.

Ved utvikling av IKT-løsninger står offentlig sektor overfor valget mellom å kjøpe eksisterende løsninger som finnes i markedet eller å utvikle egne løsninger med eller uten bistand fra konsulentselskaper. På mange områder finnes det eksisterende løsninger i markedet som dekker det offentliges behov på en god måte. Da kan bruk av hylleware og standardløsninger bidra til å redusere kostnader og gjennomføringsrisiko knyttet til IKT-prosjekter. For å kunne gjøre en god vurdering av om det er behov for skreddersøm vil det være nødvendig å ha god kontakt med markedet for å få oversikt over hvilke løsninger som finnes og hva som er den nyeste teknologien. Samtidig må man ha innsikt i virksomhetens behov. De beste løsningene oppnås derfor gjerne når det er et tett samarbeid mellom det offentlige og markedet.

Ved å overlate IKT-utviklingen i større grad til det private markedet, vil IKT-løsningene som utvikles kunne spres til andre sektorer og andre land. Dermed vil løsningene få et større marked, og det vil gi opphav til effektivitetsgevinster ved at andre sektorer og andre land får dra nytte av gode løsninger. Dersom det er stor sannsynlighet for at løsningene har nytteverdi i andre sektorer og andre land, taler dette dermed for at utviklingen av løsningene bør settes ut til det private markedet.

I årene fremover vil det være behov for å effektivisere offentlig sektor. Hittil ser det ut til at digitaliseringsprosjektene har gitt økt kvalitet på tjenester, men at prosjektene i mindre grad har bidratt til å redusere antall ansatte i offentlig sektor. For å oppnå større samfunnsøkonomiske gevinster bør gevinstene av digitaliseringsprosjekter også tas ut i form av reduserte årsverk i offentlig sektor.

1. Innledning

Digitalisering og bruk av ny teknologi er et virkemiddel for å forbedre og effektivisere offentlig forvaltning og offentlige tjenester. Norge har en stor offentlig sektor sammenlignet med andre land. Offentlig sektor har derfor stor innvirkning på landets samlede verdiskaping og produktiviteten i økonomien. At offentlig sektor er mest mulig effektiv og forvalter ressursene på en god måte er viktig for å sikre økonomisk vekst og at velferdsgoder opprettholdes. Innbyggerne har også i økende grad forventninger til at offentlig tjenester skal være elektroniske (Difi, 2016).

Digitalisering er en samlebetegnelse for overgangen fra analoge, mekaniske og papirbaserte løsninger, prosesser og systemer, til elektroniske og digitale løsninger (KMD, 2014). Digitalisering handler om å bruke teknologi til å forbedre offentlige tjenester, saksbehandlingssystemer eller andre forvaltningssystemer.

I stortingsmeldingen «Digital Agenda for Norge» presenteres regjeringens overordnede politikk for hvordan Norge kan utnytte IKT til samfunnets beste (Meld. St. 27 , (2015-2016)). Målet med IKT-politikken er å påvirke utviklingen innen IKT for å oppnå forenkling og effektivisering i offentlig sektor, fremme innovasjon og verdiskaping i næringslivet og sikre en bærekraftig og inkluderende samfunnsutvikling.

Norge har i utgangspunktet gode forutsetninger for å lykkes med IKT-politikken. Norges innbyggere har høy kompetanse på digitale løsninger. SSBs undersøkelse *Bruk av IKT i husholdningene* viser at (SSB, 2016):

- 97 prosent av norske husholdninger har tilgang til internett. Det er en økning fra 93 prosent i 2014.
- 89 prosent av befolkningen i alderen 16-74 år oppgir å bruke internett hver dag eller nesten hver dag. Blant de yngste er den daglige internettbruken mellom 95 og 98 prosent. Blant de eldste er den daglige bruken mellom 42 og 61 prosent.
- 89 prosent av befolkningen i alderen 16 til 74 år har brukt internett til banktjenester.

På tross av høy digital kompetanse blant innbyggerne viser undersøkelser at digitaliseringen av offentlig sektor på mange områder ikke går raskt nok og at offentlig sektor ikke klarer å innfri innbyggernes økte forventninger til digitale offentlige tjenester (Difi, 2016). I denne rapporten drøfter vi hvordan private aktører kan bidra til digitaliseringsarbeidet i offentlig sektor. Vi presenterer først status når det gjelder bruk av markedsaktører til drift og utvikling av IKT-løsninger i offentlig sektor. Deretter drøfter vi hvorvidt det er potensial for samfunnsøkonomiske gevinster ved mer bruk av markedet og hva som er de største hindringene for å ta ut potensialet for samfunnsøkonomiske gevinster i dag.

2. Dagens bruk av private aktører innen utvikling og drift av IKT i offentlig sektor

I dette kapittelet beskriver vi nærmere dagens bruk av private aktører innen utvikling og forvaltning av IKT i offentlig sektor. Vi anslår at markedet for IKT-tjenester i offentlig sektor er på rundt 22 mrd. kroner årlig, og rundt 45 prosent av ressursbruken er knyttet til interne årsverk.

Offentlige virksomheter har behov for ulike typer IT-løsninger. Slike løsninger kan enten utvikles av virksomheten selv ved hjelp av interne eller eksterne ressurser, eller kjøpes som en ferdig hylleware eller standardløsning i markedet. Difi definerer hylleware, standardløsning og spesialutviklede løsninger på følgende måte:

- **Hylleware** er ferdige systemer som kan kjøpes og tas i bruk uten behov for bistand til installasjon og tilpasninger. En del hylleware kan også kjøpes som løpende tjenestekjøp hvor du i en gitt periode får tilgang til systemet via internett.
- **Med standardløsning** mener vi et system som er utviklet for en større kundegruppe og som kan tilpasses den enkelte kunde ved hjelp av oppsett, parametersetting eller konfigurering. Tilpasninger kan også lages i form av egne moduler utviklet spesielt for en enkelt kunde. Regnskapssystemer, personalsystemer og sak- og arkivsystemer er eksempler på standardløsninger.
- **En spesialutviklet løsning** er laget spesielt for én kunde. Det er ofte det beste alternativet dersom behovet ditt er så spesielt at det ikke finnes standardløsninger som kan dekke det.

Videre kan IT-løsninger og -systemer driftes ved hjelp av interne eller eksterne ressurser. Ved drift av IT-tjenester kan man enten velge å gjøre dette med interne ressurser, kjøpe tradisjonelle driftstjenester i markedet eller å benytte skytjenester. Ved bruk av skytjenester tar applikasjonsleverandøren ansvaret for både datarommet (oftest et stort datasenter) og applikasjonsdrift. Det finnes både åpne skytjenester og lukkede skytjenester som er avgrenset til en virksomhet eller en gruppe virksomheter. Skytjenester omfatter også dataressurser (servere, nettverk og lagring).

I denne delen av rapporten fokuserer vi på tjenestekjøp i form av konsulentbistand eller konsulentkjøp. Markedet for IKT-tjenester anslås som summen av intern ressursbruk og kjøp av

konsulenttjenester fra private leverandører til drift og utvikling av IKT-løsninger.

2.1 IKT-kostnader i staten

I det følgende beskriver vi nærmere kostnadene knyttet til IKT i staten.

2.1.1 Innkjøpskostnader

Riksrevisjonens undersøkelse av konsulentbruk i offentlig sektor estimerer at statlige virksomheter kjøpte IKT-relaterte tjenester for rundt 6 milliarder kroner i 2015 (Riksrevisjonen, 2017).

Konsulenttjenester til utvikling og drift av IKT-løsninger utgjør omtrent halvparten av den samlede konsulentbruken i staten.

I følge Difis innkjøpsstatistikk brukte statsforvaltningen totalt 8,8 milliarder kroner på kjøp av varer og tjenester knyttet til IKT i 2015 (Difi, 2015). Difis innkjøpsstatistikk inkluderer ikke helsesektoren, forsvarret, statens direkte økonomisk engasjement i oljesektoren, høyskoler, universiteter og andre statlige foretak.

Helsesektoren har også betydelige IKT-utgifter. En undersøkelse gjennomført av Helsedirektoratet viser at utgiftene til IKT i helsesektoren var rundt 8,4 milliarder kroner i 2014, hvorav spesialisthelsetjenesten stod for om lag 60 prosent av kostnadene (Helsedirektoratet, 2014). I disse kostnadsestimaterne er også interne årsverk inkludert.

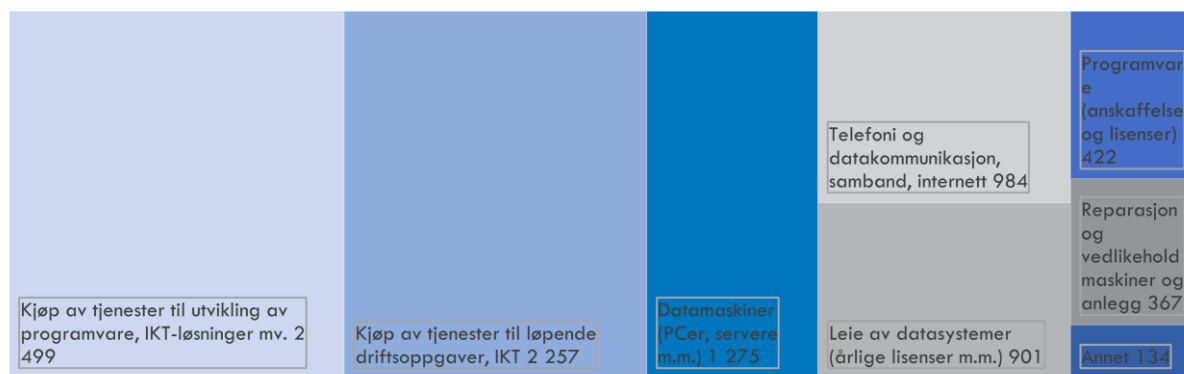
Innkjøpskostnadene for IKT kan fordeles på følgende kategorier:

- Kjøp av tjenester til utvikling av programvare, IKT-løsninger mv.
- Kjøp av tjenester til løpende driftsoppgaver, IKT
- Telefoni og datakommunikasjon, samband, internett
- Leie av datasystemer (årlige lisenser m.m.)
- Datamaskiner (PCer, servere m.m.)
- Reparasjon og vedlikehold maskiner og anlegg
- Programvare (anskaffelse)
- Programvarelisenser
- Leie av datamaskiner
- Andre kontormaskiner

I Figur 2-1 viser vi hvordan utgiftene til IKT fordeler seg på de ulike kategoriene. Vi ser at tjenestekjøp til utvikling og drift av IKT-løsninger utgjør litt over halvparten av innkjøpsutgiftene innenfor IKT. Totalt brukte staten hhv. 2,5 milliarder kroner til utvikling av

IKT-løsninger og 2,2 milliarder kroner på tjenester til løpende driftsoppgaver. Når det gjelder varekjøp er det spesielt leie og kjøp av datamaskiner (PCer, servere m.m.) som utgjør en stor del av kostnadene.

Figur 2-1: IKT-utgifter i statlig sektor eks forsvaret fordelt på ulike kategorier i millioner kroner (2015). Totalt 8 839 millioner kroner



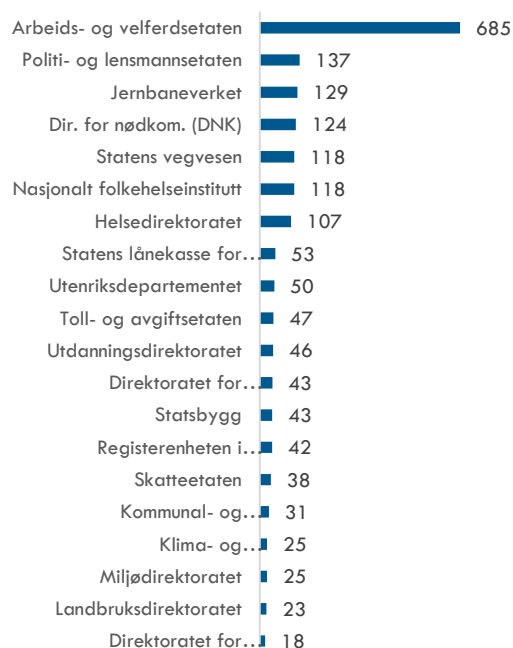
Kilde: Difis innkjøpsstatistikk basert på statsregnskapet 2015 (DFØ). Utvalg: statsforvaltningen ekskl. Forsvaret

I Figur 2-2 og Figur 2-3 vises virksomhetene med høyest utgifter til hhv. drift av IKT og utvikling av IKT.

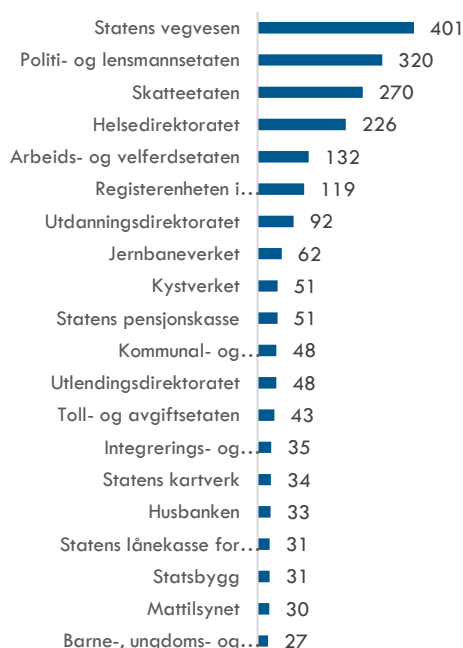
Når det gjelder kostnader til konsulenttjenester knyttet til drift av IKT-systemer er det spesielt Arbeids- og velferdsetaten (NAV) som har hatt høye utgifter. På de neste plassene kommer Politi- og lensmannsetaten, Jernbaneverket og Direktoratet for nødkommunikasjon

(DNK). Kostnadene for kjøp av konsulenttjenester knyttet til utvikling av IKT-systemer er det spesielt høye i Statens vegvesen, Politi- og lensmannsetaten, Skatteetaten, Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsetaten (NAV).

Figur 2-2: 20 statlige virksomheter med høyest utgifter til tjenestekjøp, drift av IKT (eks. lønn)



Figur 2-3: 20 statlige virksomheter med høyest utgifter til tjenestekjøp, utvikling av IKT (eks. lønn)



Kilde: Statsregnskapet 2015 (DFØ). Kategoriene er utarbeidet av Difi. Utvalg: statsforvaltningen ekskl. Forsvaret

2.1.2 Interne årsverk

De fleste statlige virksomheter har egne IT-avdelinger som arbeider med drift og utvikling av IT-løsninger. Det finnes ikke offentlig tilgjengelig statistikk som viser lønnskostnadene for interne årsverk knyttet til utvikling og drift av IKT. Frem til 2012 kartla SSB interne årsverk i staten til IKT som en del av undersøkelsen Bruk av IKT i staten. I 2012 var det 8500 årsverk i staten knyttet til drift og utvikling av IKT (SSB, 2013).

Vi har kartlagt størrelsen på IT-avdelingene i noen av de største statlige virksomhetene. Noen av de største IT-miljøene i statlig sektor finnes i NAV, Skatteetaten og Politi- og lensmannsetaten. Nedenfor beskriver vi størrelsen på IT-avdelingene i disse virksomhetene:

- NAV har en IT-avdeling med over 500 ansatte.¹
- Skatteetatens IT- og servicepartner (SITS) utvikler og leverer IT-løsninger og tjenester og andre administrative tjenester på vegne av Skatteetaten. Per juni 2017 har Skatteetaten på epost opplyst om at det var 969 årsverk i SITS, hvorav antall årsverk i avdelinger med IT-relaterte ansvarsområder var 813.
- Politiets IKT-tjenester er totalleverandøren av IKT-tjenester i politiet, med ansvar for forvaltning av IKT i hele politi- og lensmannsetaten. Totalt er det 427 ansatte innen IKT (NSD Forvaltningsdatabasen, 2016).
- Statens vegvesen har også en betydelig IKT-avdeling med 350 ansatte.

- I Difi er det om lag 72 stillinger knyttet til drift og utvikling av IKT (Agenda Kaupang, 2014).
- I IKT-seksjonen i Utenriksdepartementet er det rundt 60 ansatte.
- I avdeling for elektronisk forvaltning i Utlendingsdirektoratet er det 74 ansatte per juni 2017 basert på opplysninger oppgitt av UDI i epost.
- Sykehuspartner leverer IKT til Helse Sør-Øst og har det overordnede ansvaret for IKT, samt HR- og innkjøpstjenester til alle sykehusene i regionen. Sykehuspartner hadde totalt 1400 årsverk hvorav over 1000 årsverk var innen drift og utvikling av IKT (Sykehuspartner, 2016).

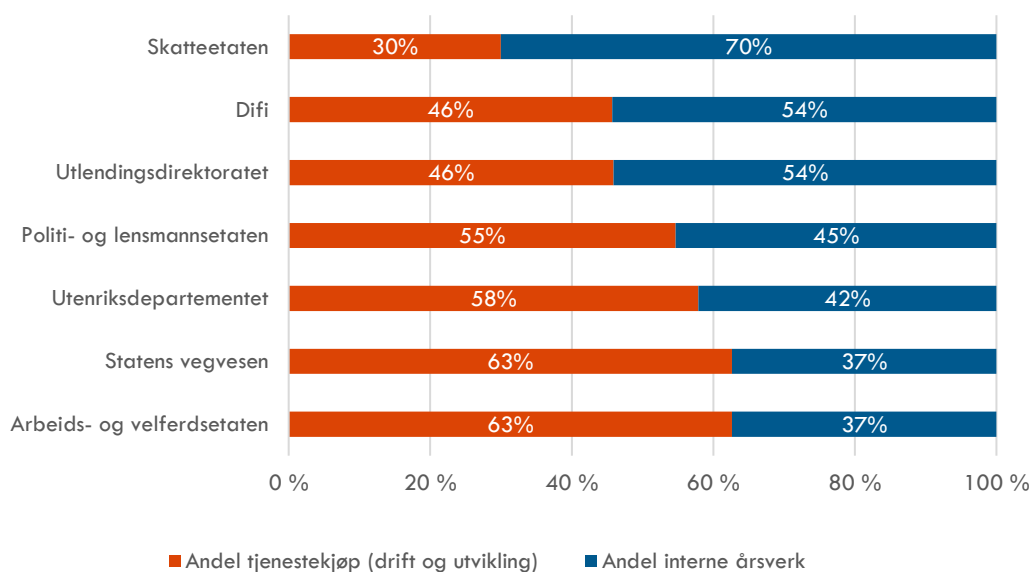
Basert på antall årsverk i IKT-enhetene i disse statlige virksomhetene har vi analysert nærmere hvor mye av tjenesteproduksjonen som skjer internt og hvor mye som kjøpes inn fra private. I Figur 2-4 sammenligner vi utgifter til interne årsverk med utgifter til kjøp av tjenester til drift og utvikling av IKT (basert på Difis innkjøpsstatistikk).² Våre estimat tilsier at andelen av de løpende utgiftene som er tjenestekjøp varierer fra rundt 30 prosent i Skatteetaten til nærmere 60 prosent i NAV. Variasjonen viser at de statlige virksomhetene i ulik grad benytter interne ressurser til å ivareta IKT-funksjoner. Våre anslag på andelen egenproduksjon må anses som nedre anslag ettersom det kun inkluderer årsverk i sentrale IT-avdelinger. Vi har ikke inkludert Sykehuspartner i analysen under ettersom det ikke foreligger innkjøpsstatistikk for Sykehuspartner.

¹ <https://www.digi.no/artikler/nav-har-funnet-ny-it-sjef/217653>

² I beregningen av interne årsverkskostnader legger vi til grunn en årsverkskostnad på 886 000 kroner i 2016. Årsverkskostnaden er beregnet med utgangspunkt i en gjennomsnittlig lønn i 2016 innen informasjon og kommunikasjon på 681 600 kroner (kilde: SSB). Vi benytter

et 30 prosent påslag for administrasjon og sosiale kostnader. Det er antatt at lønnsrelaterte kostnader er på 20 – 25 prosent av avtalt årslønn, mens administrasjons- og driftskostnader utgjør 5 – 10 prosent av avtalt årslønn. Det innebærer at totale kostnader ved å ha ansatte er på mellom 25 prosent og 35 prosent av avtalt årslønn.

Figur 2-4: Kjøp av tjenester til drift og utvikling av IKT løsninger vs. interne årsverk i utvalgte statlige virksomheter



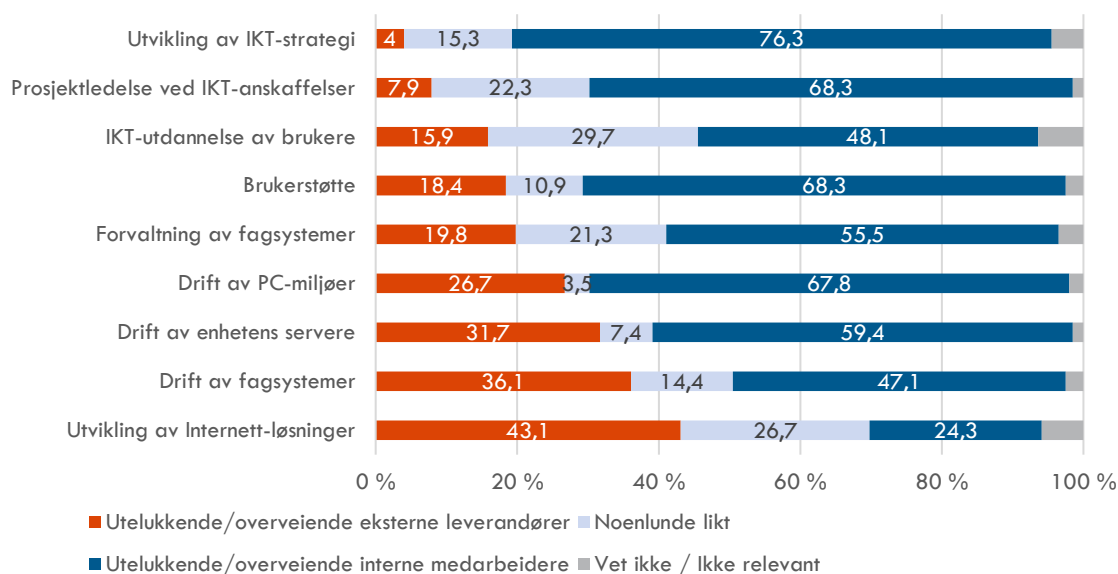
Kilde: Oslo Economics basert på opplysninger om årsverk fra ulike kilder og Difis innkjøpsstatistikk

2.1.3 Grad av outsourcing i statlige virksomheter

I SSBs undersøkelse Bruk av IKT i staten kartlegger man også grad av outsourcing i statlige virksomheter (SSB, 2017). I 2017 besto utvalget av omtrent 220 rapporteringsenheter i staten, som rapporterer på vegne av seg selv og eventuelle underenheter. I Figur 2-5 fremgår resultatene fra undersøkelsen når det gjelder grad av outsourcing. Vi har sortert funksjonene fra minst til mest bruk av eksterne leverandører. Vi har slått sammen kategoriene utelukkende eksterne leverandører/interne medarbeidere og overveiende eksterne leverandører/medarbeidere. Resultatene

viser at graden av outsourcing er størst når det gjelder utvikling av Internett-løsninger og drift av fagsystemer, servere og PC-miljøer. Innenfor oppgaver som utvikling av IKT-strategi, prosjektledelse ved IKT-anskaffelser og IKT-utdanning av brukere benyttes i mindre grad eksterne leverandører. Det er likevel flest virksomheter som utelukkende eller overveiende benytter interne medarbeidere i ivaretagelsen av de fleste IKT-funksjoner med unntak av drift av fagsystemer og IKT-utdanning av brukere.

Figur 2-5: Grad av outsourcing for ulike IKT-funksjoner, prosentvis fordeling virksomheter (2017)

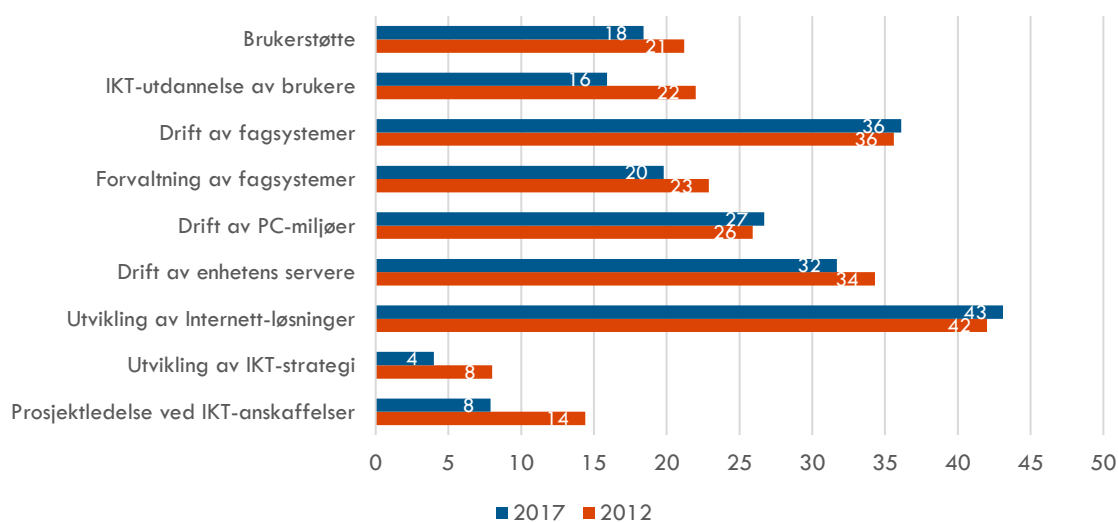


Kilde: SSB, tabell 10858

I Figur 2-6 sammenligner vi resultatene fra undersøkelsen i 2017 med resultatene fra undersøkelsen i 2012. Det er liten endring i graden av outsourcing innenfor de ulike funksjonene. Innenfor drift av fagsystemer, drift av PC-miljøer og utvikling av Internett-løsninger er det en svak økning i andelen virksomheter som «utelukkende eller overveiende» benytter eksterne leverandører til å ivareta disse

funksjonene. Innenfor de øvrige funksjonene har andelen som «utelukkende eller overveiende» benytter eksterne leverandører gått ned. Spesielt er det en markant nedgang i andel virksomheter som oppgir at de i stor grad benytter eksterne leverandører til prosjektledelse ved IKT-anskaffelser.

Figur 2-6: Andel av virksomheter som oppgir at de benytter «utelukkende eller overveiende eksterne leverandører» til å ivareta ulike IKT-funksjoner, 2012 vs 2017



Kilde: SSB, tabell 10858

2.1.4 Markedet for IKT-tjenester i staten

I 2012 var det 8500 årsverk innen IKT. For å anslå omfanget på egenproduksjon legger vi til grunn at det i dag er litt under 9050 årsverk knyttet til IKT i staten. Dette forutsetter at årsverkene innen IKT i perioden 2012-2015 har vokst tilsvarende som statsforvaltningen for øvrig. Den årlige veksten i antall årsverk i statsforvaltningen har vært 1,6 prosent. Videre benytter vi en årsverkskostnad på 886 000 kroner (se fotnote 2).

Riksrevisjonens undersøkelse tilsier at tjenestekjøp i statlige virksomheter totalt sett var om lag 6 milliarder kroner i 2015. Kostnadene er beregnet på 2016-nivå ved å legge til grunn en årlig vekst på 4,6 prosent, som var veksten i offentlig utgifter fra 2015 til 2016.

Samlet sett anslår vi at markedet for IKT-tjenester i statlig sektor er på om lag 14 milliarder kroner og at litt under halvparten av ressursbruken er tjenestekjøp fra private.

Figur 2-7: Kjøp av tjenester til utvikling og drift av IKT løsninger vs. interne årsverk i staten



Kilde: Oslo Economics basert på SSB og Riksrevisjonens undersøkelse av konsulentbruk i staten

2.2 IKT-kostnader i kommuner og fylkeskommuner

Markedet for IKT-kostnader i kommunal sektor er også betydelig. En undersøkelse gjennomført av Concreto basert på leverandørdata estimerer at de totale IKT-kostnadene i 2014 var 7,0-7,5 milliarder kroner for kommunene og 1,1 -1,3 milliarder kroner for fylkeskommunene (Concreto, 2015). Anslaget for fylkeskommunene inkluderer ikke interne årsverk.

2.2.1 Innkjøpskostnader

Det totale innkjøpsutgiftene til IKT i kommunal sektor er i 2014 anslått til 5,7 mrd. kroner i kommunene og 1,3 mrd. i fylkeskommunene (Concreto, 2015). Totalt er innkjøpsutgiftene på 7 mrd. kroner. I figuren under viser vi hvordan innkjøpskostnadene fordeler seg på ulike kategorier. På samme måte som i statlig sektor

ser vi at tjenestekjøp innen IKT utgjør om lag halvparten av ressursbruken.

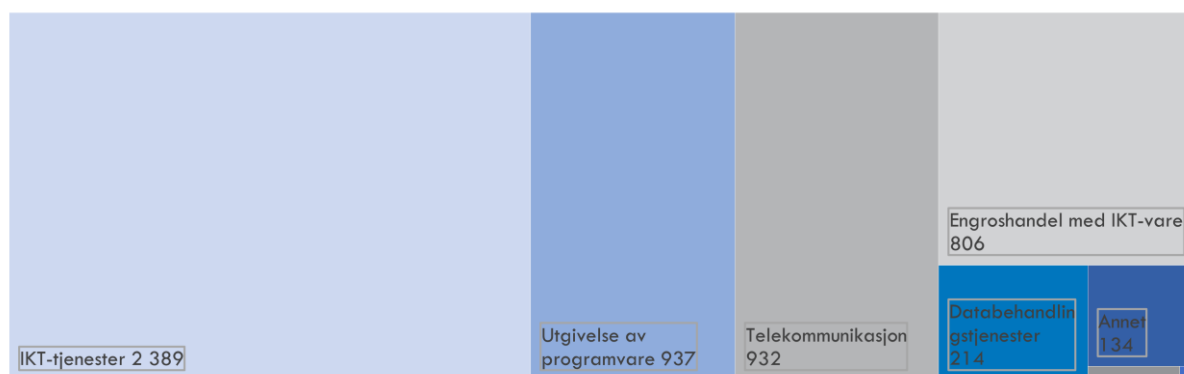
2.2.2 Interne årsverk

Det er også mange interne årsverk i kommunene som arbeider med IKT. Tidligere ble antall interne årsverk kartlagt i KOSTRA. I 2012 var det i underkant av 2000 årsverk i kommunene innen IKT.

Vi har kartlagt omfanget på IT-avdelingene i de største kommunene, se Tabell 2-1. Både Bergen, Stavanger, Tromsø og Trondheim har relativt store IT-avdelinger som leverer IT-driftstjenester til de ulike kommunale virksomhetene. Oslo kommune har tidligere satt ut IKT-driften.

Figur 2-8: IKT-utgifter i kommuner fordelt på ulike kategorier i millioner kroner (2014).

Totalt 5 296 millioner kroner



Kilde: Concreto (2015)

Tabell 2-1: Omfanget på IKT-avdelingene i de største kommunene

Kommune	Enhet	Beskrivelse av ansvarsområder	Antall årsverk/ansatte
Oslo	IKT i Utviklings- og kompetanseetaten (UKE)	I IKT-avdelingen i UKE er det 32 ansatte som jobber med arkitektur, governance, sikkerhet og leveranse/leverandøroppfølging.	32 ansatte
Oslo	Seksjon for digitalisering	Seksjon for digitalisering har konsernansvar for kommunens satsning innenfor digitale tjenester, IKT – styring og IKT-infrastruktur.	7 årsverk
Bergen	Enhet for digitale driftstjenester	Ansvar for IT-drift av alle kommunale enheter; infrastruktur, fagsystemer, databaser og lokalt IKT-utstyr (PCer ol)	73 årsverk
Trondheim	IT-tjenesten	Tjenesten har det overordnede og operative ansvaret for kommunens informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT). Dette omfatter alle data- og telefonitjenester som understøtter tjenesteproduksjonen i kommunen. IT har følgende hovedoppgaver:	Rundt 50 ansatte
Stavanger	IT-avdelingen	<ul style="list-style-type: none"> • Rådgivning til kommunens ledelse og fagavdelinger i IT-relaterte spørsmål, samt styring/deltakelse i prosesser og IKT-prosjekter. • Drift og videreutvikling av infrastruktur, IT-systemer og telefoniløsninger. • Brukerstøtte og opplæring på IT-området for Stavanger kommunes ansatte. • Systemutvikling, tilrettelegging og rapportering for å optimalisere nytteverdien av IT-investeringer. 	Rundt 40 ansatte
Tromsø	IT-tjenesten	Arbeidsoppgavene spenner over et vidt felt, som utbygging, drift og vedlikehold av kommunikasjonsnett og administrative datasystemer, brukerstøtte og IT-opplæring.	37 ansatte
Kristiansand med flere	KR-IKT	Kristiansandsregionens kommunale IKT-tjeneste (KR-IKT) er et interkommunalt samarbeid mellom kommunene Kristiansand, Songdalen, Lillesand, Iveland og Birkenes. KR-IKT ivaretar oppgaver knyttet til sikker og stabil drift-, service, brukerstøtte, standardisering og tjenesteutvikling.	Rundt 40 ansatte
Hamar med flere	Hedmark IKT	Hedmark IKT er et interkommunalt IKT-samarbeid som eies av Hamar, Stange, Løten, Kongsvinger, Grue og Nord-Odal kommune, samt at Sør-Odal kommune snart også er en av våre eiere. Hedmark IKT ivaretar drift, utvikling og service av eierkommunenes IKT-løsninger.	Rundt 38 ansatte
Drammen med flere	D-IKT	Drammensregionen IKT er et interkommunalt samarbeid mellom kommunene Drammen, Nedre Eiker, Røyken, Sande og Svelvik. D-IKT leverer IKT-tjenester til eierkommunene.	Rundt 53 ansatte

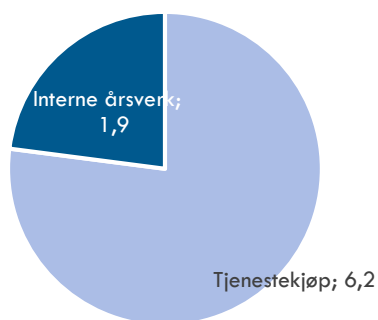
Kilde: Basert på kommunenes nettsider

2.2.3 Markedet for IKT-tjenester i kommuner

I følge SSB var det i 2012 1977 årsverk innen IKT. Vi forutsetter at årsverkene innen IKT i perioden 2012 til 2016 har vokst tilsvarende som i kommuneforvaltningen for øvrig (årlig vekst på 1,4 prosent) (SSB, 2017). Videre benytter vi en årsverkskostnad på 886 000 kroner (se fotnote 2). Tjenestekjøp er beregnet på 2016-nivå ved å legge til grunn en årlig vekst på 4,6 prosent, som var veksten i offentlig innkjøp fra 2015 til 2016.

Basert på statistikken og undersøkelsene som foreligger om innkjøpskostnader og årsverkskostnader i kommunene, estimerer vi at størrelsen på kommunemarkedet er på rundt 8,0 milliarder kroner årlig, hvorav litt over 20 prosent er egenproduksjon.

Figur 2-9: Kjøp av tjenester til utvikling og drift av IKT løsninger vs. interne årsverk i kommuner



Kilde: Oslo Economics basert på Concreto (2015)

2.3 Markedet for IKT-tjenester i offentlig sektor

Basert på anslagene våre på markedet for IKT-tjenester i kommunene og i staten, presenterer vi under anslag på størrelsen på det totale markedet for IKT-tjenester i offentlig sektor. Samlet sett anslår vi at markedet er rundt 22 milliarder kroner årlig. Om lag 55 prosent av de totale kostnadene er kjøp av tjenester fra private, mens 45 prosent er utgifter for egenproduksjon. Våre estimat tilsier at ressursbruken i kommuner er rundt 8 milliarder kroner, mens ressursbruken i staten er 14 milliarder kroner, se Figur 2-11. Kommunene står dermed for om lag 35 prosent av IKT-utgiftene, mens staten står for 65 prosent av utgiftene.

Ettersom det ikke finnes gode data over tid på interne og eksterne IKT-kostnader, er det ikke mulig å gjøre presise anslag på utviklingen i IKT-kostnader i offentlig sektor.

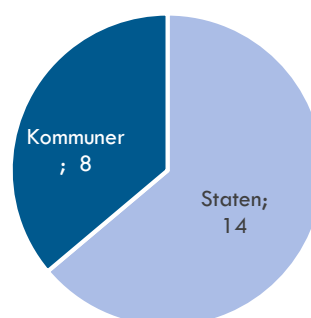
Det er grunn til å tro at digitalisering av offentlige tjenester har bidratt til vekst i markedet. SSBs IKT-undersøkelse i statlige virksomheter tyder likevel på at det har vært liten endring de siste årene når det gjelder bruk av private leverandører til å ivareta ulike IKT-funksjoner. På den annen side har NAVs nye IT-sjef uttalt i media at NAV ønsker å bygge opp IT-miljøet og styrke utviklerkompetansen internt (Digi.no, 2016).

Figur 2-10: Kjøp av tjenester til utvikling og drift av IKT løsninger vs. interne årsverk i offentlig sektor i milliarder kroner.



Kilde: Oslo Economics basert på SSB, Concreto og Riksrevisjonen

Figur 2-11: Utgifter til tjenestekjøp og interne årsverk i kommunal og statlig sektor i milliarder kroner.



Kilde: Oslo Economics basert på SSB, Concreto og Riksrevisjonen

3. Samfunnsøkonomisk verdi ved mer bruk av private aktører innen utvikling og forvaltning av IKT i offentlig sektor

I dette kapittelet vurderer vi potensial for gevinster ved mer bruk av private aktører utvikling og forvaltning av IKT i offentlig sektor.

3.1 Potensial for gevinster ved bruk av private aktører

Det er flere faktorer som er av betydning for om det vil være gevinster ved konkurranse og bruk av markedsaktører som tjenestetilbydere, og eventuelt hvor store gevinstene vil være. For tjenesteproduksjon er det fire viktige vurderingskriterier for om det vil være gevinster ved konkurranse og bruk av markedsaktører som tjenestetilbydere, og eventuelt hvor store gevinstene vil være:

- Forbedringspotensial
- Potensiell konkurranse
- Komplementaritet
- Etterprøvbart

Se vedlegg 1 for nærmere beskrivelse av vurderingskriteriene.

3.1.1 Forbedringspotensial

Dersom mulighetsrommet for kvalitetsforbedringer, kostnadsreduksjoner og konseptutvikling er stort, kan gevinstene ved bruk av konkurranse og markedsaktører være store. Årlig investeres det milliardbeløp i utvikling og forvaltning av IKT-løsninger i offentlig sektor. Disse IKT-løsningene er avgjørende for offentlige tjenester og for en effektiv forvaltning. Å ta i bruk ny teknologi og digitalisere offentlig sektor er sentrale virkemidler for å forbedre og effektivisere offentlig sektor.

Digitaliseringen i Norge har kommet langt og stadig flere statlige virksomheter og kommuner tilbyr digitale tjenester. Likevel viser undersøkelser at de elektroniske løsningene ikke innfrir innbyggernes forventninger og løsningene scorer lavt på brukerorientering (Difi, 2016). Difi har ansvaret for digitalisering av offentlige tjenester og arbeidsprosesser og utvikling og forvaltning av fellesløsninger. De gjør årlig opp status for det offentlige digitaliseringsarbeidet. I statusvurderingen per 2016 vurderer de at digitaliseringen ikke går raskt nok og at det på enkelte punkter er negativ utvikling (Difi, 2016). Spesielt vurderer de at offentlige virksomheter ikke i tilstrekkelig grad utnytter mulighetene digitaliseringen gir.

Tabell 3-1: Status digitalisering i offentlig sektor

Brukerorientering 	Fellesløsninger 	Tjenester 
Status 2016: Svak	Status 2016: God	Status 2016: Svak
Offentlige virksomheter klarer ikke å innfri innbyggernes økte forventninger.	Fellesløsningene har god fremdrift og oppslutning.	Offentlige virksomheter utnytter ikke i tilstrekkelig grad de mulighetene digitaliseringen gir.

Kilde: Difi

En rapport av Simula og Scienta som er utarbeidet på vegne av KMD som oppsummerer forskningsbasert kunnskap om hva som fungerer godt og dårlig i offentlige digitaliseringsprosjekter (Simula Research Laboratory, Scienta og Universitetet i Oslo, 2015). I Digital Agenda oppsummeres de viktigste årsakene til at prosjekter mislykkes (Meld. St. 27, (2015-2016)):

- Mange prosjekter har høyt ambisjonsnivå og stor kompleksitet, som igjen gir høy risiko.
- Enkelte prosjekter har feil resultatmål i forhold til virksomhetens reelle behov.

- Virksomhetene mangler tilstrekkelig erfaring og kompetanse til anskaffelse og gjennomføring.
- Anskaffelsesprosessen gjør ofte at den mest optimistiske, og ikke nødvendigvis den beste, leverandøren vinner.
- Prosjektene går over flere år, med risiko for at valgt teknologi er utdatert allerede før lansering.
- Urealistiske gevinstberegninger og manglende evne til å realisere gevinster etter endt prosjektperiode.

Undersøkelser viser også at det er en utfordring for offentlige virksomheter å sette av tilstrekkelig ressurser til utvikling av løsninger. I undersøkelsen IT i praksis oppgir 62 prosent av virksomhetene at de i høy eller noen grad bruker så mye ressurser på drift at det går på bekostning av utvikling (Difi, 2017). I SSBs undersøkelse Bruk av IKT i staten oppgir 57 prosent av virksomhetene at de har vanskeligheter med å frigjøre ressurser til utvikling av tjenester oppleves som en stor eller ganske stor hindring (SSB, 2017).

Kommunene leverer hovedparten av de innbyggerrettede offentlige tjenestene. Riksrevisjonen har undersøkt digitaliseringen av 19 kommunale tjenester (Riksrevisjonen, 2015). Kartleggingen viser at det tilbys digitalt førstevalg for 27 prosent av tjenestene på områdene oppvekst og utdanning, helse og velferd, og plan, bygg og geodata. Alle de store kommunene i landet har startet digitaliseringen av én eller flere av de undersøkte tjenestene. Det samme gjelder 98 prosent av de mellomstore kommunene. Til sammenligning har 23 prosent av de små kommunene ikke startet digitaliseringen av en eneste av de undersøkte kommunale tjenestene. Totalt sett har 14 prosent av kommunene ikke digitalisert noen av tjenestene som ble undersøkt. Videre viser undersøkelsen at helse og velferd peker seg ut som områder hvor tjenestene i liten grad er digitalisert. Innenfor barnehageplass, skolefritidsordning, kulturskolen, skjenkebevilling og byggesøknad tilbyr mer enn halvparten av kommunene elektronisk søknad.

Samlet sett er det veldokumentert at det er stort forbedringspotensial når det gjelder digitalisering av offentlig tjenester.

3.1.2 Potensiell konkurranse

Gevinstene for å åpne opp for samarbeid med private aktører vil være store dersom det er mange aktører i markedet som potensielt kan tilby sine tjenester og/eller at det er lave etableringshindringer.

Det finnes en rekke bedrifter som tilbyr IT-relaterte tjenester i Norge. I 2017 er det 3621 virksomheter i Norge som tilbyr tjenester tilknyttet informasjonsteknologi (SSB, 2017).³ Dette inkluderer programmeringstjenester, konsulentvirksomhet tilknyttet informasjonsteknologi, forvaltning og drift av IT-systemer og andre tjenester tilknyttet informasjonsteknologi. Bedrifter som tilbyr IT-tjenester sysselsatte i 2015 i overkant av 40 000 personer og totalt omsatte disse bedriftene for 80 milliarder kroner (SSB, 2017).

I Tabell 3-2 viser vi hvordan virksomhetene fordeler seg etter størrelse målt i antall ansatte.

Tabell 3-2: Virksomheter som tilbyr IKT-tjenester

Type virksomhet	Antall bedrifter
1-4 ansatte	2339
5-9 ansatte	541
10-19 ansatte	367
20-49 ansatte	250
50-99 ansatte	65
100 - 249 ansatte	40
250 ansatte og over	19
Totalt	3621

Note: Inkluderer kun virksomheter med flere enn én ansatt. Kilde: SSB tabell 07091, virksomheter etter næring og antall ansatte

Samlet sett vurderer vi at det er stor grad av potensiell konkurranse om å tilby IT-tjenester til offentlig sektor.

3.1.3 Komplementaritet

Høy grad av komplementaritet gir også potensielt store gevinster ved bruk av konkurranse og markedsaktører. Komplementaritet vedrører ulike typer aktiviteter eller kapital som medfører at en aktør oppnår særskilte forutsetninger for å produsere til en lav kostnad eller høy kvalitet. Private leverandører har utvilsomt kompetanse og erfaring som er nyttig i utvikling og forvaltning av IT-løsninger i offentlig sektor. Behovene til offentlig sektor vil også i mange tilfeller være komplementære med behovene til andre markedssegment. Finanssektoren har eksempelvis også behov for strenge sikkerhetskrav i sitt digitale tjenestetilbud.

Noen av fordelene ved å benytte private, eksterne leverandører av IT-tjenester kan være:

- Private aktører kan utnytte erfaring fra ulike kunder, ulike sektorer og ulike land. Dette kan bidra til innovasjon ved å spre ulike teknologiske løsninger til nye områder og nye bruksområder.
- Private aktører vil kunne ha spisskompetanse på ulike typer teknologi og løsninger som offentlig sektor ikke har.
- Private aktører vil i noen tilfeller ha bredere erfaring og mer spisset kompetanse på ledelse og gjennomføring av digitaliseringsprosjekter enn interne ressurser i offentlige virksomheter.
- Private aktører vil kunne ha større oversikt over mulige løsninger og teknologi.
- Private aktører vil i større grad kunne utnytte stordriftsfordeler i drift og forvaltning av IT-løsninger.

³ Inkluderer kun virksomheter med flere enn en ansatt.

3.1.4 Etterprøvbarehet

Lav eller ingen mulighet til å observere og etterprøve om kvaliteten på tjenesten som tilbys er god eller dårlig, kan tilsa at gevinstene ved bruk av konkurranse og markedsaktører er små. Kvaliteten på IT-tjenester er i all hovedsak etterprøvbare. En utfordring ved anskaffelse av IT-tjenester og IT-løsninger er at det i mange tilfeller krever god kompetanse på IKT og digitalisering for å kunne etterprøve kvaliteten på tjenestene. Vi diskuterer derfor i kapittel 4 hvorfor mangelfull bestillerkompetanse kan være en hindring for å oppnå gevinster gjennom bruk av private leverandører.

3.2 Hvilke gevinster kan man oppnå ved bruk av private aktører?

Vurderingen over tilsier at bruk av markedsaktører til å levere drifts- og utviklingstjenester innen IKT kan gi opphav til samfunnsgevinster. Ved utvikling av IKT kan markedet utnyttes både gjennom å levere ferdig hylleware eller standardløsninger eller ved å bistå med kompetanse og ressurser i de tilfellene virksomhetene velger å utvikle egne løsninger. Nedenfor drøfter vi på generelt grunnlag noen av gevinstene offentlig sektor kan oppnå gjennom bruk av markedet.

3.2.1 Bedre innbyggertjenester

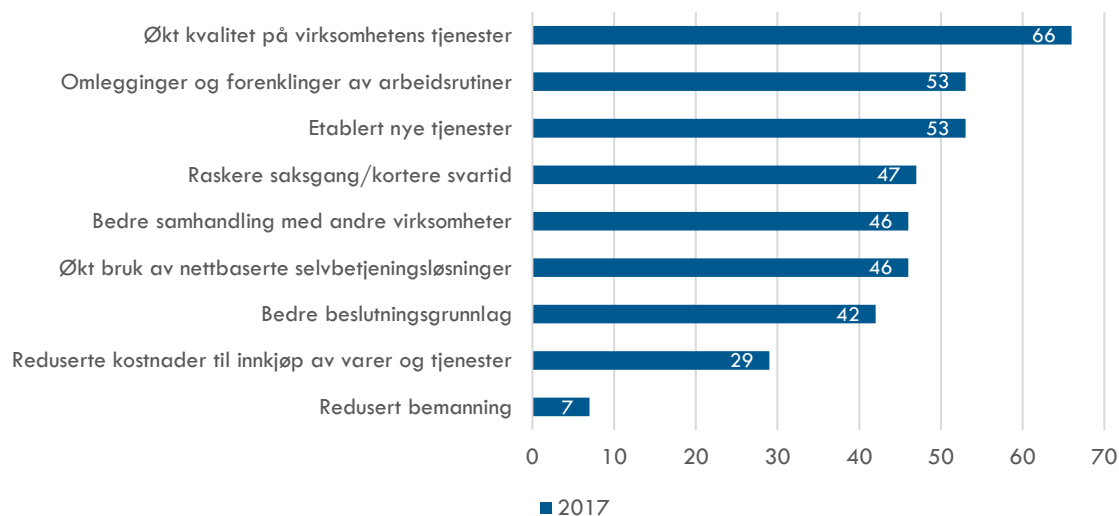
Innenfor IT skjer utviklingen fort. Det har vært mange eksempler på at teknologien som benyttes i offentlige IT-prosjekter har blitt utdatert før prosjektene ferdigstilles. Dette viser at det er essensielt å ha god kontakt med markedet for å sikre at løsningene baseres på den nyeste teknologien og videreutvikles i takt med teknologiske nyvinninger. I følge bransjen vil den største gevinsten ved bruk av private aktører være bedre tjenester. Markedet har ofte bedre

oversikt over teknologisk utvikling og mulige løsninger. Ved å åpne for konkurranse innen IKT kan man dra nytte av kompetanse og erfaring som ikke finnes i offentlig sektor. Dette kan fasilitere innovasjon og videreutvikling av tjenester. Videre kan private aktører bidra til å spre nye teknologiske løsninger til offentlig sektor ved å utnytte erfaring fra ulike kunder, ulike sektorer og ulike land. På denne måten vil private aktører også bidra positivt ved å gi nye impulser og heve kompetansen i offentlige virksomheter.

Undersøkelser viser at en av de viktigste gevinstene av digitaliseringsprosjekter hittil har vært økt kvalitet på virksomhetenes tjenester. Dette fremgår av SSBs undersøkelse av bruken av IKT i statlig sektor, se Figur 2-7. Økt kvalitet på offentlige tjenester bidrar til økt produktivitet i økonomien ved at næringsliv og arbeidstakere kan bruke mindre tid på å rapportere til offentlig sektor.

At potensialet for samfunnsøkonomiske gevinster ved bedre digitale tjenester er stort, kan illustreres av følgende eksempel. ID-porten er en nasjonal innloggingstjeneste for offentlige innbyggertjenester som forvaltes av Difi. Trafikken gjennom ID-porten gir således et godt bilde på omfanget av innbyggerrettede elektroniske tjenester i offentlig sektor. ID-porten gir tilgang til mer enn 1100 offentlige nett-tjenester fra over 600 offentlige virksomheter (Difi, 2017). I 2016 var det 90,6 millioner innlogginger i ID-porten (Difi, 2017). Dersom man ved hver innlogging i ID-porten sparer 2 minutter gjennom en bedre elektronisk tjeneste innebærer dette betydelige besparelser for samfunnet. Dersom vi legger til grunn en tidskostnad på 400 kroner timen, gir det en besparelse på 1,3 milliarder kroner i året.

Figur 3-1: Undersøkelse blant statlige virksomheter - andel som har opplevd stor grad av endringer etter IKT-prosjekter



Kilde: SSB, tabell 09

Caseeksempel: Husbankens digitaliseringsarbeid

Husbankens e-søknad bostøtte⁴

Hva? Elektronisk søknadsløsning for bostøtte som er utviklet i samarbeid med blant annet Sopra Steria. Sopra Sterias konsulenter har jobbet med alt fra brukergrensesnittet på nett til bakenforliggende systemer. Løsningen vant prisen for årets offentlige digitale tjeneste i 2014 og ble tildelt Merket for god design på grunn av svært god brukervennlighet.

Hvilke gevinster har det skapt? For kommunene var det tidligere mye arbeid for saksbehandlerne å motta søknader, registrere disse og veilede søkere. Det er beregnet en besparelse på inntil 50 000 timer årlig i kommunene når e-søknad blir den foretrukne løsningen for brukerne. Dette tilsvarer rundt 20 millioner kroner årlig. I tillegg har det blitt enklere for brukerne å søke om bostøtte. Dette var tidligere en tungvint, papirbasert søknadsprosedyre.

Husbankens e-søknad startlån⁵

Hva? Elektronisk søknadsløsning for startlån og tilskudd. Løsningen vant prisen for årets offentlige digitale tjeneste i 2016. Den nye digitale løsningen til Husbanken henter automatisk relevante opplysninger fra blant annet Folkeregisteret, Altinn og Kartverket. Dette gjør det lettere og raskere å søke om startlån.

Hvilke gevinster har det skapt? I tillegg til at det har blitt enklere å søke om startlån, anslår Husbanken at det nye løsningen kan spare kommunene for om lag 15 000 timer i saksbehandlingstid. I tillegg vil den ventede reduksjonen av papirsøknader kunne spare opp mot en halv million kroner årlig i portoutgifter. Totalt utgjør dette en besparelse på om lag 6,5 millioner kroner årlig.

Kilde: Husbanken

⁴ <https://nettsteder.regjeringen.no/bedrestyringogledelse/files/2016/11/Frokostseminar2-B%C3%A5rd-%C3%98istensen.pdf>

⁵ <https://nettsteder.regjeringen.no/bedrestyringogledelse/files/2016/11/Frokostseminar2-B%C3%A5rd-%C3%98istensen.pdf>

3.2.2 Mer effektiv drift og forvaltning av IKT

Gjennom bruk av private aktører vil også kommuner og offentlige virksomheter kunne oppnå mer effektiv drift, forvaltning og utvikling av IKT. Det er mange årsaker til at private tjenesteleverandører vil kunne bidra til mer effektive løsninger.

I kapittel 0 så vi at mange kommuner i dag har betydelige IT-avdelinger som fungerer som tjenesteleverandører overfor kommuneadministrasjonen og de kommunale virksomhetene. Ved å åpne opp for konkurranseutsetting av disse tjenestene kan man potensielt oppnå kostnadsbesparelser, samt at kvaliteten på tjenestene kan øke.

Skytjenester innebærer at offentlige virksomheter nå kan få tilgang på IT-tjenester og lagringskapasitet til lavere kostnader enn tidligere. Stadig flere IT-leverandører går fra å tilby tradisjonelle IT-tjenester til IT-tjenester i skyen. Typiske eksempler er tjenester for lagring og databehandling, eller programvare levert over nett. Den viktigste forskjellen fra tradisjonelle IT-tjenester er at man kun betaler for kapasiteten man bruker og at man får større fleksibilitet til opp- og nedskalering av dataressurser og tjenester. Virksomhetene kan oppnå lavere total kostnader ettersom kostnadene for applikasjoner, infrastruktur, driftspersonell og styringssystemer er delt med andre. Både Jernbanedirektoratet og Lånekassen har valgt å sette sin interne IT ut i skyen. Regjeringen har laget en nasjonal strategi for bruk av skytjenester som skal bidra til å avklare juridiske spørsmål knyttet til skytjenester i offentlig sektor og dermed gjøre det enklere for offentlige virksomheter å ta i bruk skytjenester.

Ved å la markedet levere IT-tjenester vil offentlige virksomheter kunne bruke mer tid på kjernevirksomhet og mindre tid på støttefunksjoner. Nedenfor er noen stordriftsfordeler statlige virksomheter og kommuner kan oppnå gjennom bruk av private leverandører:

- Private aktører kan i større grad bygge opp et spisset fagmiljø: Enkeltvirksomheter i offentlig sektor kan ha få personer som arbeider med et fagområde, mens en privat bedrift kan ha spisskompetanse på mange områder.
- Private leverandører kan også redusere sårbarheten i IT-driftsstøtte. Ved å benytte eksterne leverandører med et større driftsstøtteapparat vil sårbarheten knyttet til kapasitet og kompetanse reduseres.
- Ved å sette ut operative IT-funksjoner som drift, utvikling og vedlikehold av IT-funksjoner, vil offentlige virksomheter i større grad kunne spesialisere seg på systemarkitektur og bygge opp solid bestillerkompetanse på nøkkelområder.

- Private aktører kan gjennom mer spisset fagkompetanse på prosjektledelse også bidra til profesjonalisering av prosjektgjennomføringen og dermed mer effektive IKT-prosjekter.

Ettersom det brukes såpass betydelige ressurser på IKT, vil relativt sett små besparelser i kostnadene kunne få store konsekvenser. I dag bruker offentlig sektor om lag 22 milliarder kroner på å utvikle og drifte IKT. Dersom man gjennom bedre innkjøp og mer bruk av private aktører reduserer kostnadene knyttet til IKT med eksempelvis 5 prosent vil man spare om lag 1 milliarder kroner årlig. Ved å drifte og utvikle IKT på en mer effektiv måte vil man kunne ta ut gevinsten i form av flere og bedre elektroniske offentlige tjenester.

3.2.3 Effektivisering av offentlig sektor gjennom IT

I årene fremover vil det være behov for å effektivisere offentlig sektor. Perspektivmeldingen viser at offentlige utgifter forventes å øke relativt til offentlige inntekter uten ytterligere tiltak (Finansdepartementet, 2017). Bruk av IKT er et sentralt virkemiddel for å få til effektiviseringen av offentlig sektor. Hittil ser det ut til at digitaliseringsprosjektene har gitt økt kvalitet på tjenester, men at prosjektene i mindre grad har bidratt til en «nedbemanningseffekt» i offentlig sektor. I følge SSBs undersøkelse «Bruk av IKT i staten» har kun 7 prosent av statlige virksomheter redusert bemanningen etter IKT-investeringer, se Figur 2-6.

Lånekassen er eksempel på en statlig virksomhet som har lyktes med effektivisering gjennom digitalisering. Ved å ta i bruk nye IKT-løsninger som er kostnadseffektive og stabile, og som understøtter Lånekassens virksomhetsprosesser, har Lånekassen oppnådd betydelige gevinster. Sykefraværet er redusert, saksbehandlingstiden er redusert, antall telefonanrop er kraftig redusert og bemanningen er redusert. Det spesielle med LØFT-prosjektet i Lånekassen var at Lånekassen selv måtte finansiere 40 prosent av investeringskostnadene over driftsbudsjettet. Egenfinansieringen skjedde gjennom løpende uttak av gevinster etter hvert som mer effektive systemer ble implementert og delvis gjennom omdisponering av midler som allerede var på Lånekassens driftsbudsjett. I tillegg ble det stilt krav om at effektene av investeringene delvis måtte tas ut i form av lavere bevilgninger til Lånekassen. Det vanlige i offentlige digitaliseringsprosjekter er at prosjektene finansieres over statsbudsjettet, mens gevinsten forblir i etaten.

Det er grunn til å tro at et sterkt behov for effektivisering av offentlig sektor i årene fremover, vil bidra til at det stilles strengere krav til at gevinstene av digitaliseringsprosjekter også tas ut i form av reduserte årsverk i offentlig sektor.

3.3 Oppsummering

Digitalisering av offentlig sektor og bruk av ny teknologi er politisk ønskelig og nødvendig for å forbedre offentlige tjenester og offentlig forvaltning. Samtidig er det et stort forbedringspotensial når det gjelder hvordan offentlig sektor gjennomfører digitaliseringsprosjekter og tar i bruk ny teknologi. Flere utredninger viser at gevinstene ved mange IKT-prosjekter uteblir eller blir lavere enn forventet. Vi

vurderer at det er potensial for å oppnå samfunnsøkonomiske gevinster ved å åpne for mer bruk av private aktører innenfor IKT og digitalisering i offentlig sektor. Markedsaktører har en rekke forutsetninger som gjør at de kan bidra til mer innovasjon, profesjonalisering av prosjektgjennomføringen og mer effektive IT-prosjekter i offentlig sektor. For å kunne oppnå gevinster er det imidlertid essensielt at offentlig sektor har tilstrekkelig kompetanse internt til å etterprøve kvaliteten på tjenestene og ivareta en god bestillerrolle.

4. Hindringer for å ta ut potensialet for samfunnsøkonomiske gevinster

Hvordan kommunene utformer kontrakter med private aktører og anskaffer tjenester på vil ha stor betydning på hva slags effekter man kan oppnå. I dette kapitlet drøfter vi noen forhold som vil ha betydning for digitaliseringsarbeidet.

4.1 Sikre tilstrekkelig kompetanse i kommuner og statlige virksomheter

En utfordring ved anskaffelse av IT-tjenester og IT-løsninger er at det er kompliserte produkter som krever god kompetanse på IKT og digitalisering for å kunne etterprøve kvaliteten på tjenestene. Ved kjøp av IT-tjenester er det derfor viktig at offentlig sektor har tilstrekkelig kompetanse og ressurser internt til å gjennomføre gode anskaffelser og til å følge opp at leverandører leverer tjenestene til rett pris, til riktig tid og til riktig kvalitet. Det må benyttes prosjektmodeller og rutiner for kvalitetssikring som sikrer at prosjektene leveres innenfor avtalte kostnadsrammer.

I Digital Agenda anbefales det at det som en del av virksomhetenes sourcingstrategi også beskriver hva slags kompetanse og ressurser virksomhetene bør ha internt innen digitalisering og IKT for å ivareta bestillerrollen på en god måte. I følge bransjen er det mange eksempler på at kompetansen er mangelfull og at kravspesifikasjonene er for detaljerte.

Manglende bestillerkompetanse er spesielt en utfordring i kommunene. Dette var et av hovedfunnene i Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester (Riksrevisjonen, 2015). Mange kommuner er for små til å kunne ha spisskompetanse innen IKT. Dette kan i mange tilfeller resultere i dårlige innkjøp.

Det er mange kommuner som ikke har tilstrekkelig bestillerkompetanse til å anskaffe ikt-systemer i tråd med kommunens behov.

Oslo kommune har styrket sin bestillerkompetanse gjennom å etablere en seksjon for digitalisering. Enheten skal bidra til å samle kompetanse i en enhet som kan bidra til økt gjennomføringskraft, sørge for felles brukeropplevelser og at systemer snakker sammen. Interkommunale samarbeid gir også mindre

kommuner mulighet til styrke sin bestillerkompetanse innen IKT.

Det gjelder både kompetanse om hvordan ikt kan brukes strategisk til å bedre tjenesteproduksjonen og teknisk ikt-kompetanse. Mangelfull samordning av systemer og standardisering gjør at det stilles store krav til kommunene som bestillere for å sikre at løsningene som anskaffes lar seg integrere mot eksisterende systemer i kommunene og mot statlige systemer på en enkel måte. Det er en særlig utfordring å sikre at nye systemer kommuniserer med eksisterende løsninger, slik at dataflyt og samhandling mellom systemene kan bli ivaretatt.

For å øke bestillerkompetansen i kommunesektoren er det fremhevet av både Riksrevisjonen, Difi og andre parter at det er behov for mer samordning på tvers av kommunene og mellom staten og kommunene.

4.2 Nøytral merverdiavgift

Nøytral merverdiavgift for helseforetakene ble innført fra 1. januar 2017. Tidligere har helseforetakene blitt belastet merverdiavgift når de kjøpte merverdiavgiftspliktige varer og tjenester. Helseforetakene har ikke betalt merverdiavgift hvis de brukte egne ansatte til å produsere samme tjenester. Merverdiavgiften kunne derfor motivere helseforetakene til å produsere tjenester med egne ansatte (uten merverdiavgift) fremfor å kjøpe disse tjenestene (med merverdiavgift) fra private leverandører. Dette hindrer effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser, også når det gjelder kjøp av IKT-tjenester. For å fjerne insentivet merverdiavgiften skapte for helseforetakene til egenproduksjon av tjenester, ble ordningen hvor helseforetakene får kompensert merverdiavgiftsutgiftene innført. Dette innebærer at en viktig hindring for bruk av private tjenester er fjernet i helsesektoren.

4.3 Mer bruk av hylleware og standardløsninger

Ofte står offentlig sektor overfor valget mellom å kjøpe eksisterende løsninger som finnes i markedet eller å utvikle løsninger internt med eller uten bistand fra konsultantselskaper. Målsetningene i Digital Agenda er at offentlig sektor i større grad bør ta i bruk eksisterende løsninger i markedet, og ikke gjøre selv det markedet kan gjøre bedre og mer effektivt.

På mange områder finnes det eksisterende løsninger i markedet som dekker det offentlige behov. Samtidig har mange prosjekter vist at skreddersøm øker kompleksiteten i løsningene og kan medføre høye kostnader knyttet til både utvikling og drift. Mer bruk av hyllevarer og standardløsninger er også noe som kan bidra til å redusere kostnader og gjennomføringsrisiko knyttet til IKT-prosjekter. På denne måten kan kommunene og de statlige virksomhetene bruke mer tid og ressurser på digitalisering av tjenestetilbudet. For å sikre lave integrasjonskostnader er det viktig at kunden stiller krav til åpne og dokumenterte integrasjonsgrensesnitt. På denne måten kan redusere antall utviklingsprosjekter, og hindre store kostnadssprekker knyttet til integrasjon.

Om det er behov for skreddersyde løsninger vil avhenge av virksomhetenes behov og markedssituasjonen. Når det gjelder systemer som HR-system eller generelle økonomisystemer, er det som regel ikke nødvendig med spesialtilpassede systemer. Større grad av skreddersøm vil kunne bidra til å øke kostnadene knyttet til videreutvikling. En undersøkelse Oslo Economics gjennomførte på vegne av KS av innføringen av A-meldingen i kommunesektoren viser at mange kommuner hadde spesialtilpassede HR-systemer (Oslo Economics, 2016). Dette bidro til at innføringen av A-meldingen ble kostnadskrevende ettersom den enkelte kommune måtte ha konsulentbistand til å tilpasse systemene. De som hadde valgt mer standardiserte oppsett hadde betydelig lavere innføringskostnader.

Det er også andre eksempler på vellykket bruk av markedsløsninger i offentlig sektor. Innenfor elektronisk ID til innlogging til innbyggertjenester har eksempelvis offentlig sektor hatt stor nytte av å kjøpe inn e-ID tjenester fra Bank-ID. På denne måten har offentlig sektor oppnådd høy utbredelse av e-ID på høyt sikkerhetsnivå, uten at det har påløpt store kostnader knyttet til å utvikle e-ID-en eller for å få e-ID-en utbredt. Disse kostnadene ble i all hovedsak dekket av finanssektoren. Det arbeides også med å etablere én felles journal for sykehus og kommuner. Også her finnes det en rekke leverandører av helsejournaler i markedet.

Mer bruk av eksisterende markedsløsninger er også en politisk ambisjon. I Digital Agenda står det følgende (Meld. St. 27, (2015-2016)):

Det må også vurderes om det må utvikles nye IKT-løsninger eller om det allerede finnes produkter i markedet som kan dekke det behovet som er der, eventuelt

tilpasses. Det offentlige skal i utgangspunktet ikke gjøre selv det som markedet kan gjøre bedre og mer effektivt.

På mange områder er ikke eksisterende løsninger i markedet dekkende for offentlig sektors behov. For å dekke behovene i offentlig sektor vil det da i mange tilfeller være mest kostnadseffektivt å utvikle egne løsninger. Dersom det eksisterer hyllevarer som gir tilstrekkelig behovsdekning vil det i mange tilfeller være fordelaktig å benytte slike løsninger:

- Det er høyere usikkerhet knyttet til kostnadene for skreddersyde løsninger
- Ingen eller lavere utviklingskostnader
- Lavere kostnader knyttet til drift og vedlikehold av løsningene
- Kan være mer fleksibelt ved utvidelser og endringer og integrasjon mot øvrige systemer

4.4 Mangelfull benchmarking av interne IKT-funksjoner

Effektiv ressursbruk tilsier at en gitt tjeneste må leveres av den mest effektive leverandøren, uavhengig av om den er privat eller offentlig. Valget mellom bruk av interne og eksterne ressurser til å ivareta IKT-funksjoner bør gjøres basert på hva som innebærer mest effektiv ressursbruk.

I følge bransjen foregår det i dag i liten grad benchmarking av interne IKT-kostnader opp mot kostnadsnivået i markedet. At det ikke finnes offentlige tilgjengelige datakilder som kartlegger interne årsverk knyttet til IKT er et eksempel på at det er lite fokus på å måle intern ressursbruk i offentlig sektor knyttet til IKT. Bedre innsikt i interne kostnader kunne bidra til at man i større grad fikk synliggjort effektiviseringspotensialet ved å ta i bruk private leverandører. Det er også få offentlige virksomheter som måler effekten av å sette ut driften av it-systemer.

Dersom man har mangelfull oppfølging av kvalitet og kostnader ved de interne IKT-funksjonene, kan man risikere at avveiningen mellom bruk av interne og eksterne ressurser, påvirkes av andre hensyn enn det som er mest effektivt og gir de beste løsningene.

4.5 Økt fokus på gevinstrealisering

Flere undersøkelser viser at det er stor sprik mellom forventede og realiserte gevinster av IKT-prosjekter. Bransjen bekrefter også at de opplever at det i dag er veldig mangelfull måling av gevinster av IKT-prosjekter. Gevinstene ved IKT-prosjekter er gjerne at man skal gjøre mer for det samme eller oppnå økt

kvalitet på tjenestene. Bemanningskutt er svært sjelden nevnt. Dermed bidrar ikke IKT-prosjektene til å skape rom i offentlige budsjetter til ytterligere digitalisering og IKT-prosjekter.

Riksrevisjonen har gjennomført en undersøkelse av gevinstrealiseringen i statlige IKT-prosjekter (Riksrevisjonen, 2015). Undersøkelsen viser at det er få statlige virksomheter som kan dokumentere realiserede gevinster av investering i digitalisering, og at det er svakheter i virksomhetenes styring og oppfølging av gevinster.

4.6 Bedre samarbeid mellom markedet og virksomhetene

IT-prosjekter kjennetegnes av at man må ha unik innsikt i virksomhetens behov. Som regel vil IT-prosjekter dermed kreve tett oppfølging og dialog med kunden. Anskaffelser med detaljerte kravspesifikasjoner er derfor i mange tilfeller lite egnet.

I følge bransjen oppnår man gjerne de beste løsningene når kunde og leverandør sammen blir enig om et målbilde. Ofte vil virksomhetene sitte på unik kjennskap til kommunens eller virksomhetenes behov, mens de private aktørene har god forståelse for mulige teknologiske løsninger. Gjennom den rette miksen av kompetanse og tett samarbeid, vil man som regel ha bedre forutsetninger for å oppnå gode resultater.

4.7 Innovative anskaffelser

Det offentlige behov for IKT-løsninger er preget av komplekse omgivelser, sammensatte behov og mange interessenter. Dette gjør innovative anskaffelser

spesielt egnet. For å kunne dra nytte av markedets kompetanse, erfaringer og løsninger er det essensielt at innkjøpsmodeller og kontraktsstrategier legger til rette for dette. Innovative anskaffelser handler om å etterspørre:

- Produkter eller tjenester som innebærer en videreutvikling eller optimalisering av eksisterende løsninger
- Produkter eller tjenester som er utviklet til bruk innenfor én sektor/ett marked for å ta i bruk i en ny sektor/et nytt marked
- Produkter eller tjenester fra flere leverandører som samlet sett gir et nytt produkt eller en ny tjeneste
- Helt nye produkter eller tjenester som krever ny kunnskap og forskning
- Helt ny kunnskap

Ifølge Difi krever en innovativ anskaffelsesprosess at man starter tidligere, tenker bredere, involverer flere i behovsdefineringen og at behovet beskrives på en åpen måte. Det handler om å sjekke ut hva som finnes på markedet og sørge for at markedet vet hva man trenger, og om å ha bevissthet rundt og kompetanse om hva som stimulerer til innovasjon.

For å få til innovasjon kan det tenkes at man bør vurdere andre modeller enn de tradisjonelle anbudskontraktene ved kjøp av IKT. For å bidra til mer innovasjon i IKT-innkjøp har flere tatt til orde for å forlate de tradisjonelle anbudskonkurransene, og heller vurdere mer bruk av strategiske allianser og langsiktige relasjonskontrakter. Formålet er å stimulere til tettere samarbeid, mer læring og mer kunnskapsdeling mellom forskningsmiljøer, IKT-leverandører og det offentlige.

5. Referanser

- Agenda Kaupang, 2014. *Evaluering av Difi*, Oslo: Agenda Kaupang.
- Anon., 2015. *Kommunale IKT-tjenester - muligheter for mer effektiv drift*, Oslo: Nexia.
- Concreto, 2015. *Analyse av IKT-kostnader i kommuner og fylkeskommuner*, Oslo: Concreto.
- Difi, 2015. *Difis innkjøpsstatistikk*. [Internett]
Available at: <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/nokkeltall-og-statistikk/innkjop>
[Funnet 12 Juni 2017].
- Difi, 2016. *Brukerorientering*. [Internett]
Available at: <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/undersokelser/nokkeltall-om-digitalisering/status-digitalisering-i-offentlig-sektor/brukerorientering>
[Funnet 12 Juni 2017].
- Difi, 2016. *Status digitalisering i offentlig sektor*. [Internett]
Available at: <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/undersokelser/nokkeltall-om-digitalisering/status-digitalisering-i-offentlig-sektor>
[Funnet 12 Juni 2017].
- Difi, 2017. *ID-porten*. [Internett]
Available at: <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/digitale-felleslosninger/id-porten>
[Funnet 4 Juli 2017].
- Difi, 2017. *ID-porten: Antall innlogginger*. [Internett]
Available at: <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/nokkeltall-og-statistikk/digitalisering/id-porten-antall-innlogginger>
[Funnet 4 Juli 2017].
- Difi, 2017. *IT i praksis 2015*. [Internett]
Available at: <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/undersokelser/nokkeltall-om-digitalisering/nasjonale-og-internasjonale-undersokinger/it-i-praksis-2015>
[Funnet 12 Juni 2017].
- Difi, 2017. *Utviklingen i antall ansatte i sentral forvaltning*. [Internett]
Available at: <https://www.difi.no/rapport/2016/08/utviklingen-i-antall-ansatte-i-sentral-statsforvaltning>
[Funnet 26 Juni 2017].
- Digi.no, 2016. *Nav bygger helt ny IT-avdeling*. [Internett]
Available at: <https://www.digi.no/artikler/nav-bygger-helt-ny-it-avdeling/320700>
[Funnet 4 Juli 2017].
- Finansdepartementet, 2017. *Meld. St. 29 (2016-2017): Perspektivmeldingen 2017*, Oslo: Finansdepartementet.
- Helsedirektoratet, 2014. *Komparativ analyse av de regionale helseforetakene*, Oslo: Helsedirektoratet.
- Helsedirektoratet, 2014. *Utredning av «en innbygger – én journal» - IKT utfordringsbilde i helse- og omsorgssektoren*, Oslo: Helsedirektoratet.
- Helsedirektoratet, 2016. *Analyse av utviklingstrekk i omsorgssektoren*, Oslo: Helsedirektoratet.
- KMD, 2014. *Digitalisering i offentlig sektor*. [Internett]
Available at: <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/ikt-politikk/digitaliseringen-i-offentlig-sektor/id2340245/>
[Funnet 12 Juni 2017].
- Meld. St. 27 , (2015-2016). *Digital agenda for Norge - IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*, Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Moen, E. R., Dalen, D. M. & Riis, C., 2003. *Privat arbeidsformidling*, Oslo: Handelshøyskolen BI.
- NSD Forvaltningsdatabasen, 2016. *Politiets IKT-tjenester*. [Internett]
Available at: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/orga-nisasjon/912814076?aar=2016>
[Funnet 28 Juni 2017].
- Oslo Economics, 2013. *Det offentliges bruk av markedsaktører – en analyse av trender og resultater*, Oslo: NHO Service.
- Oslo Economics, 2016. *Undersøkelse av det reelle kostnadsbildet for kommunene ved statlig digitalisering med A-ordningen som eksempel*, Oslo: Oslo Economics.
- Riksrevisjonen, 2015. *Riksrevisjonens undersøkelse av arbeid med gevinstrealisering i statlige ikt-prosjekter*, Oslo: Riksrevisjonen.
- Riksrevisjonen, 2015. *Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester*, Oslo: Riksrevisjonen.
- Riksrevisjonen, 2017. *Riksrevisjonens undersøkelse av konsulentbruk i staten*, Oslo: Riksrevisjonen.
- Simula Research Laboratory, Scienta og Universitetet i Oslo, 2015. *Suksess og fiasko i offentlige IKT-prosjekter: En oppsummering av forskningsbasert*

kunnskap og evidensbaserte tiltak, Oslo: Simula Research Laboratory, Scienta og Universitetet i Oslo.

Skatteetaten, 2017. *Årsrapport 2016 for Skatteetaten*, Oslo: Skatteetaten.

SSB, 2013. *Bruk av IKT i staten, 2013*. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/statistikker/iktbruks/aar/2013-09-30>
[Funnet 23 Juni 2017].

SSB, 2016. *Bruk av IKT i husholdningene*. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/statistikker/ikthus/aar/2016-09-06>
[Funnet 12 Juni 2017].

SSB, 2017. *Bruk av IKT i staten*. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/statistikker/iktbruks>
[Funnet 12 Juni 2017].

SSB, 2017. *Informasjon og kommunikasjon, strukturstatistikk*. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/stinfokom>
[Funnet 12 Juni 2017].

SSB, 2017. *Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter*. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/offinnut/kvartal>
[Funnet 27 Juni 2017].

SSB, 2017. *Sysselsette i kommunal sektor*. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/komregsys/aar>
[Funnet 27 Juni 2017].

SSB, 2017. *Virksomheter*. [Internett]
Available at:
<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selecttable/hovedtabellHjem.asp?KortNavnWeb=bedrifter&CMSSubjectArea=virksomheter-foretak-og-regnskap&checked=true>
[Funnet 12 Juni 2017].

Sykehuspartner, 2016. *Styresaker sykehuspartner*. [Internett]
Available at:
<https://sykehuspartner.no/Styremter/2016.11.23%20-%20Styresaker%20Sykehuspartner%20HF.pdf>
[Funnet 28 Juni 2017].

Vedlegg 1: Betingelser for samfunnsøkonomiske gevinster ved bruk av private aktører

Hvilke markedsløsninger og kontraktsformer som er optimale for samfunnet avhenger av forskjellige typer egenskaper ved produktene eller tjenestene som skal fremstilles.

Vurderingene av om markedsløsninger er bedre enn offentlig tjenesteproduksjon i egen regi, og vurderingen av om markedsløsninger kombinert med offentlig tjenesteproduksjon i egen regi vil være optimalt, vil variere avhengig av hvilke markeder man studerer. En slik analyse må derfor utføres for hvert marked. På generelt grunnlag er det imidlertid grunn til å forvente at mer konkurranse og bruk av markedsaktører vil bidra til en mer effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser.

For å vurdere potensial for gevinster ved konkurranse og bruk av markedsaktører benytter vi i denne rapporten en metode Oslo Economics har utviklet (Oslo Economics, 2013). Metoden tar utgangspunkt i arbeid av Moen, Dalen og Riis (2003).

For tjenesteproduksjon er det fire viktige vurderingskriterier for om det vil være gevinster ved konkurranse og bruk av markedsaktører som tjenestetilbydere, og eventuelt hvor store gevinstene vil være: i) forbedringspotensial, ii) potensiell konkurranse, iii) komplementaritet og iv) etterprøvbarehet.

En forutsetning for å realisere eventuelle gevinster, er at innkjøpskompetansen til det offentlige er tilstrekkelig. Manglende innkjøpskompetanse er ikke et argument mot å bruke markedsaktører. Hvis markedsforholdene tilsier at det er gevinster ved bruk av private aktører, og den offentlige innkjøperen ikke har tilstrekkelig innkjøpskompetanse, bør innkjøperen enten tilegne seg slik kompetanse, kjøpe inn slik kompetanse eller samordne innkjøp med andre kommuner/offentlige etater.

Forbedringspotensial

Ofte er det størst mulighet for kvalitetsforbedringer, kostnadsreduksjoner og konseptutvikling i sektorer som er i vekst, og som derfor i fremtiden vil beslaglegge en økende andel av de samlede ressursene i samfunnet. Et eksempel på en slik sektor er helse- og omsorgssektoren. Vekst i en sektor øker avkastningen av læring og innovasjon, som muliggjør at en får mer

og bedre produkter ut av ressursene. Jo større mulighetsrommet er for kvalitetsforbedringer, kostnadsreduksjoner og konseptutvikling, jo større er gevinstene ved bruk av markedsaktører.

Potensiell konkurranse

Et annet forhold som er av betydning for gevinstene ved bruk av markedsaktører, er antallet tilbydere av den aktuelle tjenesten. Her må en både vurdere antall tilbydere som allerede er etablert i markedet, og som dermed vil kunne konkurrere om å tilby tjenester til det offentlige, og antall tilbydere som sannsynligvis vil etablere seg dersom det offentlige velger å benytte markedsaktører.

Privat virksomhet er mer egnet hvis det eksisterer mange tilbydere, slik at konkurransen kan disiplinere den enkelte tilbyder. Flere tilbydere demper risikoen for utøvelse av markedsrett fra private aktører. Konkurranse mellom flere tilbydere gir også mulighet til å sammenligne og gir viktige referansepunkter som forenkler kontraktsproblemet. Flere tilbydere øker også utfallsrommet for innovasjon og nye løsninger. Jo flere potensielle leverandører av tjenesten, jo større er dermed gevinstene.

Komplementaritet

Gevinsten ved bruk av markedsaktører er spesielt stor hvis det eksisterer aktører som produserer komplementære og relaterte tjenester. Årsaken er at markedsaktørene da gjerne har erfaring og kompetanse som gjør at tjenestene produseres mer kostnadseffektivt.

Komplementaritetsargumentet og argumentene for gevinster ved potensiell konkurranse er relaterte, men likevel to svært forskjellige mekanismer. Den potensielle konkurransen er sterk hvis det er mange potensielle aktører, enten som følge av at sektoren har utpreget konkurranse, eller at etableringshindringene er små. I en slik situasjon er grunnlaget for effektiv konkurranse tilstede, og prisnivået skal gjenspeile marginalkostnaden i bransjen. Sterk grad av konkurranse demper faren for markedsrett.

Etterprøvbarehet

Kommerisiell drift kan gi noen uheldige insentiver. Eksempelvis kan insentivet til å redusere kostnader være sterkere enn insentivet til å levere god kvalitet. Problemet med at bruk av markedsaktører kan gi uheldige insentiver reduseres imidlertid hvis de relevante delene av tjenesteproduksjonen er observerbare og etterprøvbare. Med etterprøvbarehet

menes at kvaliteten kan måles, enten rent teknisk eller gjennom andre kvalitetsmålinger som brukerundersøkelser. Bruk av ulike former for konkurranseeksponering kan også i seg selv gi grunnlag for å etablere bedre systemer for etterprøvnbarhet både innenfor brukeropplevelser og kostnadskontroll. Slike systemer for etterprøvnbarhet vil være positiv for tjenesten samlet sett.

5.1.1 Betydningen av begrensninger og kontrakter

I bransjer der kvalitet har stor betydning, og den er vanskelig å måle og verifisere, kan det være utfordringer knyttet til å etablere gode kontrakter. Hvis kontraktene er dårlige, kan det medføre at bedriftene leverer for dårlig kvalitet. Kontraktene bør

være så tydelige og presise som mulig på kvalitetsmål og funksjonsbeskrivelser.

En essensiell del av kontraktsproblemet mellom oppdragsgiver (det offentlige) og markedsaktørene knytter seg nettopp til å utforme de elementene/mekanismene som skal sikre at markedsaktørers insentiver er forenlige med formålet med produksjonen. Rapporteringsplikter og annen kontraktsoppfølging fra oppdragsgiver, sammen med periodevise kontroller fra offentlige tilsynsmyndigheter, kan være hensiktsmessig i slike tilfeller. Samtidig må slike kostnader tas med i vurderingen av lønnsomheten av konkurranseutsetting.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Dronning Mauds Gate 10
0250 Oslo

Postadresse:
Postboks 1540 Vika
0117 Oslo