
Prosessbeskrivelse av felles anskaffelse trygghets- og varslingsteknologi i Agder

OPPDRAKSGIVER

Nasjonalt program for leverandørutvikling

DATO:

31. mai 2018



Multiconsult

Denne rapporten er utarbeidet av Multiconsult i egen regi eller på oppdrag fra kunde. Kundens rettigheter til rapporten er regulert i oppdragsavtalen. Hvis kunden i samsvar med oppdragsavtalen gir tredjepart tilgang til rapporten, har ikke tredjepart andre eller større rettigheter enn det han kan utlede fra kunden. Multiconsult har intet ansvar dersom rapporten eller deler av denne brukes til andre formål, på annen måte eller av andre enn det Multiconsult skriftlig har avtalt eller samtykket til. Deler av rapportens innhold er i tillegg beskyttet av opphavsrett. Kopiering, distribusjon, endring, bearbeidelse eller annen bruk av rapporten kan ikke skje uten avtale med Multiconsult eller eventuell annen opphavsrettshaver.

INNHALDSFORTEGNELSE

1	Bakgrunn for felles anskaffelse av trygghets- og varslingsteknologi i Agder	4
1.1	Fellesanskaffelser.....	4
1.1.1	Fellesanskaffelser er en god måte å sikre at knappe ressurser benyttes på en god måte.....	4
1.2	Nasjonale anbefalinger	4
1.3	Velferdsteknologisatsningen på Agder	5
1.3.1	Deltagelse på møteplasser/læringsarenaer i regi av Nasjonalt program for leverandørutvikling	6
1.4	Omfang av fellesanskaffelsen av trygghets- og varslingsteknologi	6
1.5	Fordelene med felles anskaffelse	8
2	Forankring og organisering	9
2.1	Prosjekteier og vertskommune.....	9
2.2	Tilslutningsprosess for kommunene	9
2.3	Informasjon og kommunikasjon som støtte i forankrings- og tilslutningsprosessen.....	10
2.4	Suksessfaktorer for en vellykket forankring og organisering	10
3	Valg av anskaffelsesprosedyre: Konkurranspreget dialog	11
4	Gjennomføring av anskaffelsen.....	11
4.1	Behovsvurdering og beskrivende dokument	11
4.2	Dialog med leverandører	12
4.3	Viktige premisser i forutsetningsdokumentet	12
4.3.1	Tilrettelegging for god implementering.....	13
4.3.2	Utvikling og innovasjon i kontraktperioden	14
4.4	Referansebesøk	14
4.5	Valg av leverandør	15
4.6	Tidsforløp.....	15
4.7	Suksessfaktorer for en vellykket gjennomføring av anskaffelsesprosedyren	15
4.8	Regional koordinering for å styrke vellykket innføring av velferdsteknologi i drift	15
5	Leverandørperspektivet.....	16
5.1	Dialog i forkant gir mer effektiv forberedelse.....	16
5.1.1	Dialog med innkjøper som grunnlag til spesifikasjonen.....	16
5.1.2	Fellesanskaffelser gir fordeler – færre varianter og mer effektive leveranser.....	16
5.1.3	Tillitvekkende med kvalitetsvurdering frikoblet fra pris	16
6	Oppsummering og suksessfaktorer	18

1 Bakgrunn for felles anskaffelse av trygghets- og varslingsteknologi i Agder

1.1 Fellesanskaffelser

En fellesanskaffelse vil si at flere offentlige virksomheter, for eksempel kommuner, går sammen om en felles innkjøpsprosess. Ofte vil det organiseres ved at en prosjekteier får valgt en anskaffelsesgruppe som består av representanter fra de kommunene som er med og anskaffer på vegne av tilsluttende kommuner. Agder-kommunene kunngjorde i januar 2017 en fellesanskaffelse av trygghets- og varslingsteknologi hvor en regionalt sammensatt anskaffelsesgruppe og styringsgruppe ledet arbeidet med anskaffelse av teknologien på vegne av tilsluttende kommuner.

1.1.1 Fellesanskaffelser er en god måte å sikre at knappe ressurser benyttes på en god måte

Nye samfunnsutfordringer og knappere ressurser vil kreve tjenesteinnovasjon fremfor bare teknologiinnovasjon. Da vil det også være behov for nye måter å gjøre anskaffelser av velferdsteknologi på. Nasjonalt program for velferdsteknologi (Velferdsteknologiprogrammet) i regi av KS understreker betydningen av å bruke ressursene på en effektiv måte og er sammen med bransjeforeningen NELFO¹ av den oppfatning at fellesanskaffelser er en god prosess for utbredelsen av velferdsteknologi, markedsmulighetene og kommunene.

NELFO oppgir at fellesanskaffelsene har gitt stor verdi for deres medlemmer gjennom å synliggjøre markedsmuligheter og et større volum når flere kommuner går sammen.

For kommunene kan det å gå sammen om anskaffelser gi verdi i form av felles prosjektledelse, juridisk bistand og større volum. At større volum etterspørres kan også gjøre det mer attraktivt for leverandørene, det vil si økt konkurranse som igjen kan bety bedre priser for kommunene.

Det er også en verdi i at samarbeidsstrukturer etablert for slike regionale fellesanskaffelser gjenbrukes for fremtidige anskaffelser. Å organisere opp nye strukturer for hver ny anskaffelse er ressurskrevende og det kan tenkes av det å bruke allerede etablerte regionale og/eller nasjonale samarbeidsstrukturer på en bedre måte bidrar til kostnadseffektivitet og god kvalitet i anskaffelsene.

1.2 Nasjonale anbefalinger

Helsedirektoratet anbefalte i oktober 2014² alle kommunene i Norge blant annet å starte overgangen fra analoge til digitale trygghetsalarmer. Kommunene står fritt til å velge om de ønsker å følge anbefalingene.

Å gå fra analoge til digitale trygghetsalarmer muliggjør utvidet bruk av trygghetsskapende teknologi som kan bidra til at flere kan bo lenger i eget hjem, til tross for sykdom eller nedsatt funksjonsevne.

Helsedirektoratet ga i 2015 Agder et oppdrag om å etablere et offentlig, nasjonalt midlertidig responscenter (alarmmottak) for digitale trygghetsalarmer og gjennomføre en felles anskaffelse av digitale trygghetsalarmer. Agderkommunene pekte på Kristiansand kommune som prosjekteier av oppdraget, og

¹ Nelfo er en landsforening i NHO og organiserer elektro-, ekom- og heisbedriftene i tillegg til systemintegratorene.

² <https://helsedirektoratet.no/Lists/Publikasjoner/Attachments/120/Helsedirektoratets-anbefalinger-pa-det-velferdsteknologiske-området-IS-2225.pdf>

Prosessbeskrivelse av felles anskaffelse trygghets- og varslingsteknologi

dette ble forankret i Rådmannsgruppen Regionplan Agder. Etter en konkretiseringsfase bestod oppdraget i å inngå avtaler for kjøp av digitale trygghetsalarmer og annen nødvendig trygghets- og varslingsteknologi for hjemmeboende og beboere på institusjon, samt etablere en bemannet kommunal tjeneste for mottak av alarmer. Det ble i første omgang begrenset til kommunene i Agder.

Videre kom Direktoratet for e-helse i 2016 med tekniske anbefalinger innen velferdsteknologi for kommuner, leverandører og andre som skal implementere trygghets- og varslingsteknologi i tjenestene³. Disse anbefalingene ble også viktig å ta hensyn til i oppdraget Agder skulle gjennomføre.

1.3 Velferdsteknologisatsningen på Agder

Agder består av 300 000 innbyggere fordelt på 30 kommuner. Agder har ambisjon om å være en foregangsregion for innføring og anvendelse av velferdsteknologi. Kommunene i regionene satser på bruk av velferdsteknologi for å kunne imøtekomme fremtidens utfordringer innen helse- og omsorgsfeltet.

Kommunene har tidligere hatt en fragmentert tilnærming på området. De har deltatt i mindre prosjekter hvor hensikten har vært å teste ut hvorvidt ulike digitale løsninger kunne anvendes i hjemmet. Det har vært lite fokus på felles teknologisk plattform og driftskonsept i større skala. De mindre pilotprosjektene i regionen har vært en viktig erfaringsbakgrunn for å ta neste steg – en storskala implementering av de digitale løsningene for ordinær drift i alle Agderkommunene. Det ble ansett som viktig for faglig kvalitet, pasient- og informasjonssikkerhet at kommunene fikk felles og funksjonell teknologisk plattform. Dersom kommunene gikk sammen om en felles anskaffelse ville det gi et stort volum på bestillingen og tilgjengelig bestillerkompetanse kunne utnyttes best mulig. En fellesanskaffelse ville være et godt utgangspunkt for gode tilbud fra de største og mest ambisiøse leverandørene.

Med dette ønsket Agder-kommunene seg en mer helhetlig tilnærming til innføring og anvendelse av velferdsteknologiske løsninger på tvers av kommunene. I 2016 ble Regional koordineringsgruppe e-helse og velferdsteknologi (RKG) etablert som følge av dette ønsket.

Mandat for RKG:

- at kommunene i regionen er ledende innen bruken av velferdsteknologi i Norge
- å stimulere til forskning, utvikling og næringsutvikling i regionen
- økt interkommunal koordinering og forankring på Agder

En felles teknisk plattform var og er i dag forventet å gi Agder store fordeler ved drift og videreutvikling av velferdsteknologiske løsninger for innbyggerne.

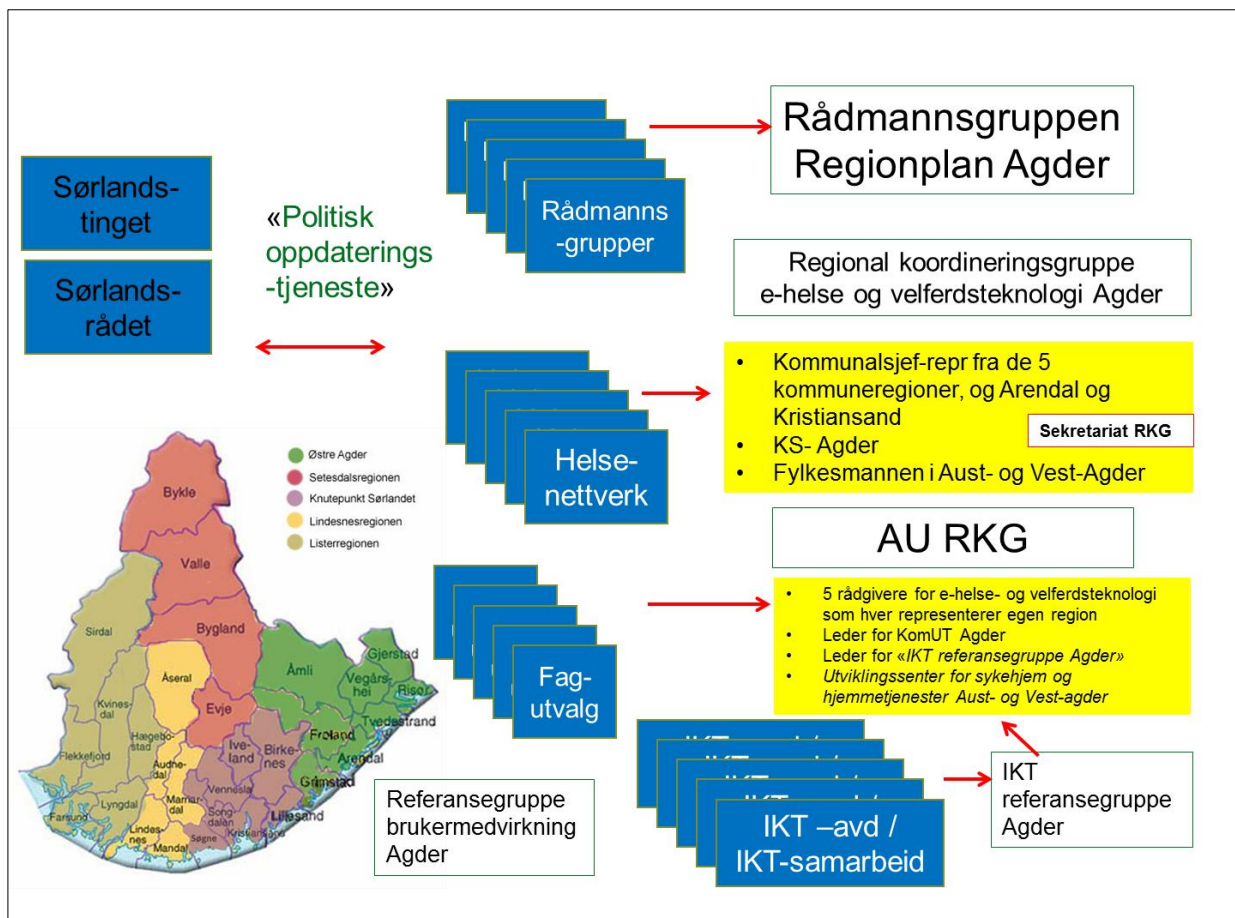
Velferdsteknologisatsningen er forankret i Rådmannsgruppen Regionplan Agder (som har representanter av Rådmenn fra de 30 kommunene).

Sørlandsrådet er regionens politiske samordningsorgan for oppfølging av Regionplan Agder 2020. Sørlandsrådet har bedt RKG om å være en politisk oppdateringstjeneste (policy watch) innenfor fagfeltet e-helse og velferdsteknologi. Figur 1-1 viser en oversikt over organiseringen av velferdsteknologisatsningen til kommunene i Agder.

³ <https://ehelse.no/Lists/Publikasjoner/Attachments/2/IS-2534%20Anbefalinger%20knyttet%20til%20tekniske%20krav%20-%20ver%201.0.pdf>

Prosessbeskrivelse av felles anskaffelse trygghets- og varslingsteknologi

Figur 1-1. Organisering av velferdsteknologisatsningen til kommunene i Agder. Kilde: Regional koordineringsgruppe e-helse og velferdsteknologi Agder⁴



Flere kommuner i Agder hadde et behov for å digitalisere trygghetsalarmene. I tillegg hadde flere kommuner et behov for å skifte ut og ta i bruk oppdatert teknologi på varslingsanleggene på sykehjem. Blant annet var reservedeler til eksisterende teknologi i enkelte tilfeller ikke lenger tilgjengelig, og varslingsanlegget var ikke tilpasset det reelle behovet til dagens brukere.

1.3.1 Deltagelse på møteplasser/læringsarenaer i regi av Nasjonalt program for leverandørutvikling

Som et ledd i prosessen med denne fellesanskaffelsen deltok Kristiansand kommune som leder av styringsgruppen på flere møteplasser i regi av Nasjonalt program for leverandørutvikling rundt om i landet for å skaffe seg kunnskap. Formålet med disse møteplassene er å bidra til å spre kunnskap om metoden for innovativ offentlige anskaffelser, og å gi verdifull kunnskap om behov og marked. Møteplassene er en arena der både oppdragsgivere og leverandører kan møtes.

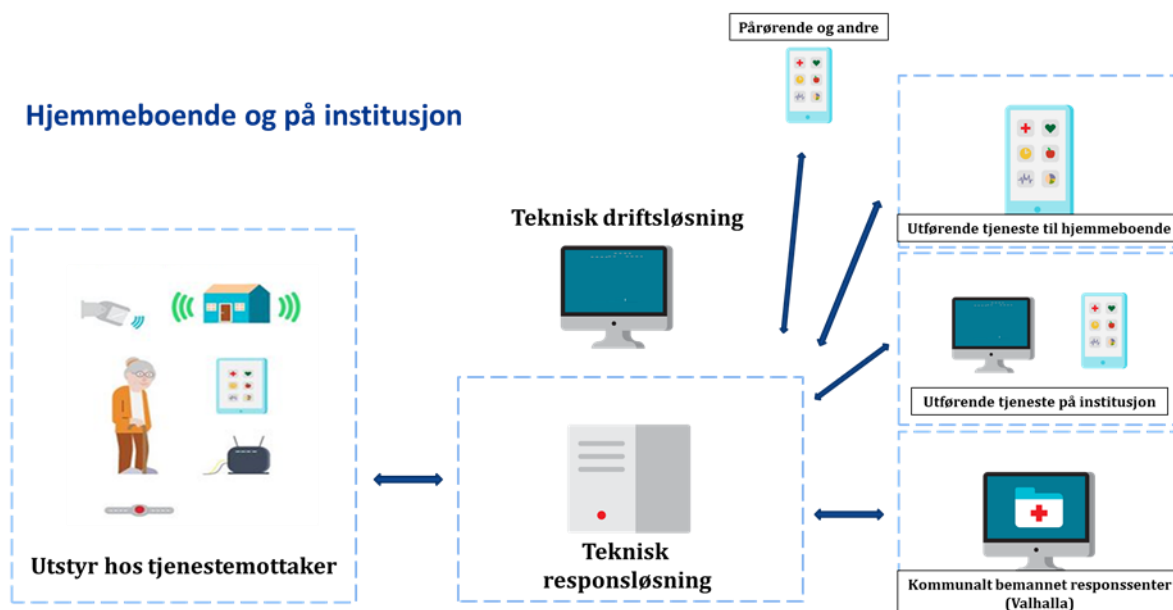
1.4 Omfang av fellesanskaffelsen av trygghets- og varslingsteknologi

Omfanget av anskaffelsen kommunene i Agder gikk sammen om å gjøre, er illustrert i 2 og nærmere beskrevet nedenfor.

<http://regionplanagder.no/om-oss/regional-koordineringsgruppe-e-helse-og-velferdsteknologi/>

Prosessbeskrivelse av felles anskaffelse trygghets- og varslingsteknologi

Figur 1-2. Omfang av anskaffelsen



Kilde: Trygghets- og varslingsteknologi forutsetningsdokument

Utstyr hos tjenestemottaker

Utstyr for trygghets- og varslingsteknologi både for hjemmeboende og beboere på institusjon. Eksempelvis: digital trygghetsalarm, mobil trygghetsalarm, røykvarsler, bevegelsessensor, lokaliseringssporings- /sporingsteknologi, digitalt tilsyn, elektroniske nøkler, medisindispenser, m.m.

Teknisk drifts- og responsløsning

Teknisk driftsløsning som skal gi støtte for teknisk installasjon, driftsovervåking, teknisk fjernbetjening og teknisk vedlikehold av velferdsteknologiske løsninger som inngår i responsentertjenestens ansvarsområde.

Teknisk responsløsning er en felles teknisk løsning som kommunene kobler seg på, for å motta varslinger fra trygghets- og varslingsteknologien. Videreformidling av alarmer vil kunne settes opp av kommunene selv og slik hver kommune ønsker (til bemannet responsenter eller direkte respons). Mulighet for at kommunene selv kan legge inn nye tjenestemottakere og andre på eksisterende tjenestemottaker samt knytte utstyr med tjenestemottaker (administrative rutiner).

Prosessbeskrivelse av felles anskaffelse trygghets- og varslingsteknologi

Grensesnitt – tilpasset informasjonsinnhenting

Det er så langt satt opp fire ulike tjenester/senter som henter ut og anvender informasjon fra drift- og responsentret:

- **Kommunalt bemannet responscenter (Valhalla)**
Grensesnitt for kommunalt bemannet responscenter, lokalisert på Valhalla, i Kristiansand, som er en tjeneste som tar imot, vurderer/siler, dokumenterer og responderer på varsler fra trygghets- og varslingsteknologiske løsninger. Mulighet til videreformidling av alarmer til utførende tjeneste samt digitalt tilsyn som respons på alarmer.
- **Utførende tjeneste på institusjon**
Grensesnitt for ansatte på institusjon for mottak av varsler fra trygghets- og varslingsteknologiske løsninger hos beboere på institusjon samt mulighet for digitalt tilsyn som respons på alarmer.
- **Utførende tjeneste til hjemmeboende**
Grensesnitt for kommunal eller privat omsorgstjeneste, for mottak av varsler enten
 - via responstjenesten, eller
 - ved direkte respons (varslene styres direkte),fra trygghets- og varslingsteknologiske løsninger hos hjemmeboende samt mulighet for digitalt tilsyn som respons på alarmer.
- **Pårørende og andre**
Grensesnitt for pårørende og andre (frivillig sektor) for mottak av varsler fra tjenestemottakere.

1.5 Fordelene med felles anskaffelse

Det var flere fordeler ved å gjøre anskaffelsen felles. Fordelene var både knyttet til håndtering av en stor og kompleks anskaffelse, profesjonalitet, innkjøpsmakt og kostnadsbesparelser.

Gjennomføringen av anskaffelsen førte til en mer helhetlig tilnærming til innføringen og anvendelsen av trygghets- og varslingsløsninger på tvers av kommunene i Agder. Anskaffelsen var kompleks og stor i omfang, og det ville vært vanskelig for én kommune å gjøre en slik anskaffelse på egenhånd.

Ved å gjøre anskaffelsen felles kunne kommunene utnytte de sterkeste ressursene på fagområdet, på tvers av kommunene. Dette bidro til å forbedre og profesjonalisere forvaltningen av offentlig anskaffelser.

At kommuner går sammen for å gjøre en felles anskaffelse kan gi stordriftsfordeler, både i form av mer innkjøpsmakt til å kunne oppnå lavere priser og i form av lavere drifts- og administrasjonskostnader.

2 Forankring og organisering

Å forankre anskaffelsen blant de kommunene som man ønsket skulle delta i anskaffelsen, og organisere prosjektet var en viktig fase i anskaffelsesprosessen. Dette kapitlet beskriver forankringsprosessen og hvordan Agder-kommunene organiserte seg for å gjennomføre den felles anskaffelsen av trygghets- og varslingsteknologi.

2.1 Prosjekteier og vertskommune

På møte med Rådmannsgruppen, Regionplan Agder 2020, den 22. mai 2015 ble Helsedirektoratets henvendelse om flere oppdrag til Agder presentert. Rådmannsgruppen ble i møtet forespurt om å ta rollen som prosjekteier på vegne av Agder. Rådmannsgruppen besluttet at de ønsket å bidra til regional forankring. De var positive til å ta eierskapet til strategien «Innføring av velferdsteknologi Agder 2020» og støttet at kommuner tok prosjekteierskap til ulike nasjonale prosjekter.

Med utgangspunkt i dette, ba rådmannsgruppen den fungerende arbeidsgruppen (forløperen til Regional koordineringsgruppe e-helse og velferdsteknologi Agder (RKG)) om å gi innstilling til valg av vertskommune for de ulike oppdragene. Fungerende arbeidsgruppe foreslo at Agder med Kristiansand kommune som vertskommune, skulle ta ansvar for prosjektet med etablering av kommunal responsentertjeneste og gjennomføre en anskaffelsesprosess knyttet til trygghets- og varslingsteknologi for kommunene på Agder. Rådmannsgruppen – Regionplan Agder - ga sin tilslutning til dette.

2.2 Tilslutningsprosess for kommunene

Prosjekteier v/Kristiansand kommune og prosjektleder for anskaffelsen gjennomførte informasjonsmøter i flere omganger med Agder-kommunene. Det var både fellesmøter og møter i de 5 kommuneregionene. I november 2016 ble det per e-post sendt ut invitasjon til deltakelse i fellesanskaffelsen. Det ble videre sendt ut en e-post til kommunene med nødvendige presiseringer, og samtidig en utvidet tilslutningsfrist satt til 15. desember 2016. I tilslutningsbrevet ble det informert om hvem som skulle lede anskaffelsen, samt hvordan den skulle gjennomføres og hva anskaffelsen skulle inneholde.

Det ble besluttet at anskaffelsen skulle gjennomføres etter prosedyren konkurransepreget dialog. Videre ble det besluttet at Innkjøpssentralen Offentlig Fellesinnkjøp på Agder (OFA) skulle være ansvarlig for forberedelsene og gjennomføringen av anskaffelsen. OFA er et innkjøpssamarbeid som består av de 2 fylkeskommunene, 23 kommuner og ca. 10 offentlige virksomheter på Agder og har lang erfaring med både fellesanskaffelser og anskaffelsesprosedyren konkurransepreget dialog.

Begrunnelse for valg av anskaffelsesprosedyre er beskrevet nærmere i kapittel 3 «Valg av anskaffelsesprosedyre: Konkurransepreget dialog».

Ved å tilslutte seg anskaffelsen ville kommunene få muligheten til å benytte seg av en felles avtale for Trygghets- og varslingsteknologi for hjemmetjeneste og sykehjem, teknisk driftsløsning og teknisk responsentertløsning (jf. kapittel 4). Tilslutningen skulle ikke medføre krav om at kommunen skulle benytte seg av avtalen, eller omfanget på eventuell bestilling (f. eks. antall alarmer etc.), og/eller tidspunkt for implementering/utskiftningen i sin kommune.

Det ble også gitt informasjon om at dersom kommunene tilsluttet seg avtalen, og på et tidspunkt i avtaleperioden bestemte seg for å kjøpe utstyr som omfattes av avtalen, så måtte avtalen benyttes. Hvis det ikke var behov i perioden var det selvsagt ingen forpliktelse til å kjøpe.

Tilslutningsprosessen resulterte i at 21 av 30 kommuner tilsluttet seg felles anskaffelse. De resterende 9 kommunene valgte å delta gjennom opsjon. Som et resultat av tilslutningsprosessen ble prosjektets organisering justert for å sikre regional involvering.

Prosessbeskrivelse av felles anskaffelse trygghets- og varslingsteknologi

Det ble etablert to prosjekter a) ««Kommunalt responscenter» og b) «felles anskaffelse av varslings – og trygghetsteknologi». Prosjektene ble organisert med en prosjektgruppe og en styringsgruppe. Etter tilslutningsprosessen ble prosjektet felles anskaffelse av varslings- og trygghetsteknologi organisert med følgende roller og involverte kommuner:

Regionalt sammensatt styringsgruppe (på kommunalsjefs nivå):

- Prosjekteier v/ Kristiansand kommune
- Representant fra Østre Agder,
- Representant fra Knutepunkt Sørlandet
- Representant fra Lindesnesregionen
- Representant fra Arendal kommune

Prosjektgruppe felles anskaffelse (fagnivå):

- Prosjektleder innleid gjennom avtale med Aust-Agder fylkeskommune
- Innkjøpsleder fra OFA
- Representant fra Arendal kommune
- Representant fra Kvinesdal kommune
- Representant fra Kristiansandregionens IKT
- Representant fra IKT Agder⁵

2.3 Informasjon og kommunikasjon som støtte i forankrings- og tilslutningsprosessen

I fasen med forankring- og tilslutningsprosessen hadde prosjektledelsen fortløpende dialog med Direktoratet for e-helse for å sikre at anskaffelsen fulgte nasjonale anbefalinger.

Det ble gjort mye forankringsarbeid, i rådmannsgruppen, hos helselederne og i de ulike faggruppene. I tillegg ble det forankret inn mot politisk nivå. Det ble gjennomført møter med Rådmannsgruppene, helse- og IKT-nettverkene i de 5 kommuneregionene. Hensikten med disse møtene var å forankre prosjektet, invitere til felles anskaffelse og eventuelt besvare spørsmål. Etter hvert som RKG ble etablert parallelt med forankrings- og tilslutningsprosessen, ble RKG-strukturen benyttet for informasjonsflyt til kommunene i Agder.

Det ble etablert en nettside for prosjektet «kommunalt responscenter og felles anskaffelse», hvor informasjon ble delt.⁶ Et nyhetsbrev ble utarbeidet, hvor interessenter kunne melde seg på som mottakere.

I tillegg ble det gjennomført flere informasjonsmøter og samlinger med alle Agder-kommunene.

2.4 Suksessfaktorer for en vellykket forankring og organisering

Følgende faktorer er ifølge erfaringer fra prosjektgruppen viktig for at en felles anskaffelse skal lykkes

- God informasjon og kommunikasjonsflyt til alle kommunene gjennom hele tilslutningsprosessen.

⁵ Det var 5 ulike IKT-samarbeid på Agder (DDØ, DDV, IKT Agder, Setesdalens IKT og KR-IKT). For å få de ulike IKT-miljøer involvert, ble både KR-IKT og IKT Agder med i anskaffelsesgruppa.

⁶ <http://www.kommunalresponsentertjeneste.no/>

Prosessbeskrivelse av felles anskaffelse trygghets- og varslingsteknologi

- For å sikre regional forankring må prosjektgruppen for anskaffelsen ha tillitt hos de andre kommunene. Det har vært en bevisst strategi at gruppen består av representanter fra de deltakende kommunene. Det har vært viktig at kommunene føler seg representert og som likeverdige deltagere i prosjektet, slik at det ikke oppleves som om de største kommunene eller vertskommunen prioriterer sine behov på bekostning av de små eller andre kommunene.
- For å ha tillitt fra kommunene bør prosjektgruppen ha evne til å vurdere den faglige biten i forbindelse med anskaffelsen, i dette tilfellet både det helsefaglige og IKT. I tillegg bør prosjektgruppen ha kompetanse innen anskaffelsesprosesser.
- Lederforankring.

Prosjektgruppen bør ha god kjennskap til kommunal organisering, slik at de vet hvem man skal snakke med og hvem som må informeres underveis i prosessen.

3 Valg av anskaffelsesprosedyre: Konkurransepreget dialog

OFA var ansvarlig for forberedelsene og gjennomføringen av anskaffelsen. Anskaffelsen ble gjennomført etter prosedyren konkurransepreget dialog, ettersom OFA hadde lang erfaring med gjennomføring av felles anskaffelser etter konkurransepreget dialog.

Et eksempel på en fellesanskaffelse samme prosjektleder tidligere har gjort er DDA (Det Digitale Agder). Dette var et prosjekt for utbygging av digital infrastruktur i hele Agder. Gjennom prosjektet Digitale Agder ble det opparbeidet god praksis i gjennomføringen av en felles anskaffelse med konkurransepreget dialog, og tillitt fra kommunene. Prosjekteier mener at prosjektleders erfaring og opparbeidede tillitt hos ledelsen i Agderkommunene har hatt stor betydning for vellykket prosess i denne anskaffelsen. Både fordi velferdsteknologi var ukjent for helseledere og rådmenn, og fordi helsesektoren ikke hadde tidligere erfaring med regionale teknologianskaffelser.

Tidligere erfaring med anskaffelsesprosessen gjennomført etter konkurransepreget dialog var at denne prosessen bidrar til et bedre resultat for sluttbrukerne fordi metodikken stimulerer til konkurranse i markedet, næringsutvikling og innovativ tankegang. At innkjøper har dialog med leverandørene om løsningsforslagene bidrar til at innkjøper ikke utarbeider en kravspesifikasjon som vil være til hinder for gode og innovative løsninger.

4 Gjennomføring av anskaffelsen

Gjennomføringen av konkurransepreget dialog startet med at prosjektgruppen vurderte kommunens behov. Deretter gikk de i dialog med ulike leverandører for å finne ut hvilke løsninger som fantes på markedet og hva som kunne dekke ulike behov. Videre kunne prosjektgruppen konkretisere og definere kommunenes behov. Nedenfor følger en nærmere beskrivelse av aktivitetene som ble gjennomført.

Prosjektgruppen hadde gjennom hele anskaffelsesprosessen bistand fra en jurist med spesiell kompetanse innen anskaffelser. Det var viktig å gjøre anskaffelsen i henhold til gjeldende regelverk, herunder utarbeidelse av konkurransegrunnlag, dokumenter og kontrakt etc.

4.1 Behovsvurdering og beskrivende dokument

Behovet til Agder-kommunene var knyttet til teknologi som muliggjør at mennesker kan føle trygghet og gis mulighet til å bo lengre i eget hjem til tross for sykdom eller nedsatt funksjonsevne. I tillegg var det behov for å digitalisere trygghetsalarmene samt ta i bruk oppdatert teknologi på sykehjem og institusjon.

Prosessbeskrivelse av felles anskaffelse trygghets- og varslingsteknologi

Agder ønsker å være en foregangsregion for anvendelse av velferdsteknologi. Dette innebærer at avtalen som ble inngått, måtte ha fremtidsrettet funksjonalitet med mulighet for kontinuerlig utvikling av tjenestene.

Basert på kommunens behov ble følgende mål for innkjøpsprosjektet konkretisert:

- Kommunene skulle i anskaffelsen inngå avtale om å kjøpe/leie/lease trygghetskapende teknologi, som trygghetsalarmer, personellvarsling, div. sensorer, signalanlegg for institusjoner, etablering av teknisk responscenterløsning i Kristiansand og tilhørende kommunikasjonsløsninger.
- Avtalen skulle sikre gunstige priser, fremtidsrettet funksjonalitet, gode administrative løsninger og sikrer aktuell utvikling i avtaleperioden.
- Avtalen skulle sikre ivaretagelse av kommende nasjonale anbefalinger/krav.

Et beskrivende dokument (konkurranses grunnlag) ble utarbeidet, og offentliggjort ved kunngjøring av konkurransen. Dokumentet beskrev:

- Innkjøpers mål med anskaffelsen
- Informasjon om prosessen konkurransepreget dialog
- Betingelser
- Krav til mobildekning på mobile kommunikasjonsløsninger
- Krav til leverandør om å ivareta utvikling innenfor trygghets- og varslingsteknologiområdet i kontraktperioden.

Leverandører hadde så muligheten til å levere inn forslag til første løsningsskisse. Prosjektgruppen hadde tatt forbehold om rett til å redusere antall tilbydere allerede etter denne fasen. Prosjektgruppen valgte å ta med alle fem tilbyderne videre i konkurransen.

Det beskrivende dokumentet fungerte videre som underlag til dialogrundene i konkurransen.

4.2 Dialog med leverandører

Det var fem leverandører som kunne levere i henhold til kravene i det beskrivende dokumentet. Formålet med dialogen var å identifisere og definere hvordan oppdragsgiverens behov best kunne oppfylles. Utgangspunktet for dialogene var som sagt det beskrivende dokumentet.

Prosjektgruppen hadde dialog med alle fem leverandører. Det ble gjennomført fire dialogrunder, med alle leverandørene. Alle sider ved anskaffelsen ble drøftet med leverandørene, både tekniske løsninger, rettslige og finansielle forhold og prosjektgjennomføring. Dialogene ble gjennomført individuelt for å optimalisere den enkelte tilbyders løsning ut fra de angitte behovene og målene.

Etter tre dialogrunder utarbeidet prosjektgruppen et utkast til forutsetningsdokument (kravspesifikasjon), som leverandørene hadde mulighet til å komme med innspill til ved en fjerde dialogrunde.

Etter fire dialogrunder utarbeidet prosjektgruppen endelig forutsetningsdokument, som ble de endelige forutsetningene tilbyder måtte oppfylle i sine tilbud. Alle fem leverandørene ble så invitert til å gi endelig tilbud basert på løsningene de hadde fremlagt og presisert i dialogene. De endelige tilbudene skulle inneholde alle elementer som var obligatoriske og nødvendige for å gjennomføre løsningene.

4.3 Viktige premisser i forutsetningsdokumentet

To premisser sto særlig sentralt i forutsetningsdokumentet: Tilrettelegging for god implementering og utvikling og innovasjon i kontraktperioden.

4.3.1 Tilrettelegging for god implementering

Allerede i behovsvurderingen ble god implementering av løsningene vurdert som et høyt prioritert prosjektmål for anskaffelsen, og dette var et punkt på agendaen for dialogen med de ulike leverandørene. Prosjektgruppen etterspurte derfor en leverandør med tilstrekkelig kapasitet til implementering/montering av løsningen og opplæring i bruken av løsningen. Følgende ble kunngjort i det beskrivende dokumentet:

«Etter inngåelse av kontrakt, skal det gjennomføres leveranse/implementering i et stort antall kommuner. Dette gjelder leveranse, montering, oppfølging og kvalitetssikring av utstyr og kommunikasjonsløsninger ute hos private brukere, i institusjoner og i responscenter. Leverandøren vil også få viktige oppgaver i forbindelse med opplæring av brukere og personell. Det vil derfor bli stilt store krav til leverandøren sin kapasitet til disse typer oppgaver.»

Etter dialogrundene i konkurransen ble det utarbeidet konkrete forutsetninger som leverandørene måtte oppfylle tilknyttet implementering/montering/opplæring.

Leverandørene måtte levere leveranseplaner med oversikt over tidsforbruk og milepæler for implementeringsfasen for anskaffelsene «responscenterløsning», «trygghetsskapende teknologi» og «sykesignalanlegg».

Innkjøper utarbeidet en rekkefølge for når de ulike bestillingene skulle bli gjort. For «Responscenterløsning» og «Trygghetsskapende teknologi» skulle implementeringen skje som følger:

- Bestilling nr. 1 (av Kristiansand kommune) kunne iverksettes når kontrakten var signert.
- Bestilling nr. 2 (av en av de større kommunene i Agder) kan iverksettes når Bestilling nr. 1 er godkjent.
- Bestilling nr. 3 (av aktuell kommune i Agder) kan iverksettes når Bestilling nr. 1 er godkjent.
- Bestilling nr. 4 (av aktuell kommune i Agder) kan iverksettes når Bestilling nr. 2 er godkjent.

For «sykesignalanlegg» skulle implementeringen skje som følger:

- Bestilling nr. 5 (av Kristiansand kommune) kan iverksettes når kontrakt er signert.
- Bestilling nr. 6 (av aktuell kommune i Agder) kan iverksettes når Bestilling nr. 5 er godkjent.

For bestilling nummer 1 og 5 skulle tilbyder utarbeide ROS-analyse⁷ for leveranse av hhv. responscenterløsning og trygghetsskapende teknologi, og «sykesignalanlegg». Disse skulle minimum omhandle elementene i milepælsplan for bestilling nr. 1 og 5. ROS-analysen måtte minimum vise aktuelle uønskede hendelser knyttet til milepælsplanen, med sannsynlighet og konsekvens. I tillegg skulle tilbyder beskrive tiltak for å redusere aktuell risiko.

Via RKG ble det etablert et felles Innføringsprosjekt i implementeringsfasen. Det er utviklet en metodikk som iverksettes når kommunene trenger opplæring til anskaffelsene «responscenterløsning», «trygghetsskapende teknologi» eller «sykesignalanlegg». Kommunene tar kontakt med prosjektleder for implementeringsfasen. Det blir arrangert et oppstartsmøte hvor kommunen, personer fra innføringsprosjektet og leverandør møtes via Skype og bestillerkommunen presenterer kommunens behov knyttet til bestillingen, presenterer sitt arbeid med tjenesteinnovasjon, avtaler tidspunkt for opplæring osv. Oppstartsmøtene er en god arena for erfaringsoverføring mellom kommunene. Prosjektleder for

⁷ En ROS-analyse er forkortelsen på en risiko- og sårbarhetsanalyse. Den går ut på å kartlegge sannsynlighet og konsekvenser av uønskede hendelser, som for eksempel strømbrydd. I analysen skal risikoområder prioriteres og tiltak skal planlegges for å forhindre uønskede hendelser eller redusere konsekvensen av dem dersom de skulle oppstå.

Prosessbeskrivelse av felles anskaffelse trygghets- og varslingsteknologi

implementeringsfasen får gode tilbakemeldinger fra oppstartsmøtene, om at dette er svært nyttig for kommunene som skal i gang med implementering.

4.3.2 Utvikling og innovasjon i kontraktperioden

Aktuell teknologisk utvikling i avtaleperioden ble vurdert som viktig i behovsvurderingen, og dette var også et punkt på agendaen for dialogen med de ulike leverandørene. Det ble gjort klart at dialogene skulle omhandle temaet om at trygghets- og varslingsteknologi som inngikk i anskaffelsen, kunne bli utvidet med funksjonalitet og utstyr innenfor beslektede områder i kontraktperioden, dersom det var en naturlig følge av utviklingen innenfor trygghets- og varslingsteknologiområdet.

Prosjektgruppen etterspurte i det beskrivende dokumentet leverandører med god evne til utvikling i avtaleperioden og krav til dette ble konkretisert i dialogfasen.

Gjennom dialog med leverandørene ble premisser for dette punktet utarbeidet. Følgende ble lagt inn som premisser i forutsetningsdokumentet (kravspesifikasjonen):

- Det forutsettes at produktlisten blir oppdatert om det kommer til nye modeller, typer eller lignende med forbedret eller ny funksjonalitet, så lenge disse naturlig hører innenfor avtalens produktkategorier. Om det tilkommer nye produkter som ligger utenfor produktgruppene, skal disse også kunne leveres på avtalen om de har tilstrekkelig nær sammenheng med det andre som leveres.
- Siden prisene for disse produkter ikke er kjent ved kontraktsinngåelsen, skal slike priser beregnes ut fra summen av anskaffelseskost og frakt til leverandørs lager, med et maksimalt påslag på 20 %. Kunden kan gjennomføre stikkprøver for priskalkulasjoner gjennomført av uavhengig revisor.
- Opplistingen av utstyr i «Prisskjema» gir ikke et komplett bilde av hva som er/skal være mulig å anskaffe av sensorer, alarmer m.m. Opplisting i vedlagte prisskjema vil danne grunnlag for evaluering av tildelingskriteriet «kostnad». For utstyr som ikke er opplistet i vedlagte prisskjema, vil prisene fastsettes i henhold til punktet over.

Nivået på påslaget ble diskutert med de ulike leverandørene. Dette for å sikre en mest mulig nøytral størrelse på påslaget, slik at leverandør og anskaffer har en felles interesse av å finne det beste produktet/tjenesten uavhengig av vikarierende motiver.

Påslaget på 20 % er ment å være et påslag som ikke er for lavt, slik at leverandør ønsker å selge produktene i «Prisskjema» uansett, for det her de tjener penger. Påslaget skal heller ikke være for høyt slik at de ønsker å introdusere nye produkter uavhengig av om de har noe for seg eller ikke.

4.4 Referansebesøk

Innkjøper hadde forbeholdt seg retten til å gjennomføre referansebesøk til en eller flere eksisterende kunder av tilbyder, uten at tilbyder selv deltar på møtet. Resultatene av referanseinnhenting ville kunne bli brukt i endelig evaluering.

Halveis i dialogfasen gjorde innkjøper et referansebesøk til kunder av leverandørene som var med i konkurransen. Innkjøper reiste rundt og så på løsninger som leverandørene hadde solgt til andre kommuner eller aktører, både i Norge og utlandet.

Dette opplevdes som svært nyttig for innkjøper å gjennomføre referansebesøk, ettersom ting er i rask utvikling innen helsesektoren og IKT.

4.5 Valg av leverandør

Det ble gjort en individuell vurdering av tilbyderne for hvert av de tre tildelingskriteriene «Funksjonalitet», «Driftssikkerhet» og «Kapasitet til etablering og oppfølging av avtaleforpliktelser». I tillegg ble tildelingskriteriet kostnad vurdert. Evalueringsmatrisen som ble brukt var lagt ved konkurransedokumentene, slik at den var kjent for tilbyderne.

Det ble lagt opp til at tilbyder som vant, inngikk kontrakt med hver enkelt kommune som var med i anskaffelsen. Kontrakten har varighet på 36 mnd. med mulighet til forlengelse i 12 mnd. + 12 mnd. + 12 mnd. Vinneren av konkurransen var Telenor Objects AS.

4.6 Tidsforløp

Fra anskaffelsen ble kunngjort på Doffin til den ble avsluttet gikk det i overkant av 10 mnd. Listen under viser noen viktige datoer i anskaffelsesprosessen.

- 19.01.2017: Anskaffelsen kunngjort på Doffin.
- 23.02.2017: Tidsfrist for å motta tilbud eller forespørsel om deltakelse (forskriftskrav minimum 30 dager)
- 02.03.2017: Dato for utstedelse av invitasjon til å gi tilbud eller invitasjoner til utvalgte leverandører om å delta.
- 10.2017: Anskaffelsen av trygghets- og varslingsteknologi ble avsluttet.

4.7 Suksessfaktorer for en vellykket gjennomføring av anskaffelsesprosedyren

Følgende faktorer er ifølge erfaringer fra prosjektgruppen viktig for at gjennomføringen av en fellesanskaffelse skal lykkes:

- Prosjektgruppen bør ha riktig kompetanse til å evaluere tilbudte løsninger. I dette tilfellet da kompetanse innen det helsefaglige og IKT.
- Prosjektgruppen bør ha god kompetanse innen bruken av anskaffelsesprosessen som benyttes, og etterlevelse av anskaffelsesregelverket.
- Det er viktig med en klar agenda for dialogrundene, slik at møtene blir gjennomført effektivt. Svært viktig for tilbyderne ettersom de ikke er garantert betaling for arbeidet de gjør i konkurransen.
- Referansebesøkene som ble gjennomført hos kunder av leverandørene ga mye verdifull informasjon og kunnskap til prosjektgruppen.

4.8 Regional koordinering for å styrke vellykket innføring av velferdsteknologi i drift

For å sikre en god overgang fra anskaffelse til implementering og drift av de anskaffede løsningene påpekes noen viktige forhold fra prosjektet. Kommunene i Agder har gjennom RKG etablert en regional koordineringsgruppe som har et overordnet perspektiv. RKG koordinerer og initierer også andre prosjekter, noe som skaper synergieffekter mellom prosjektene. For å sikre storskala innføring av velferdsteknologien, koordinerte for eksempel RKG fellessøknadene om innføring som kom etter fellesanskaffelsen var avsluttet. Disse søknadene resulterte i at 30 kommuner er med i det nasjonale velferdsteknologiprogrammet og at 30 kommuner er med i prosjektet Kompetanseløft velferdsteknologi Agder.

Det felles innføringsprosjektet håndterer kontakten med leverandør på vegne av kommunene, og sikrer da også en koordinert og effektiv innføring og dialog med leverandør (og underleverandører). Målet er at alle 30 kommuner skal ha innført velferdsteknologi i drift innen 2020.

5 Leverandørperspektivet

Kontrakt ble inngått med Telenor Objects. Konkurransformen konkurransepreget dialog var ny for denne leverandøren innen velferdsteknologiområdet. De hadde fra før deltatt i anskaffelser gjennomført etter konkurranse med forhandling. Tilbakemeldinger fra leverandøren er at de tviler på om Agder-kommunene hadde kommet frem til liknende løsninger dersom det ikke hadde vært gjennomført dialogrunder i forkant av utarbeidelsen av kravspesifikasjonen/forutsetningsdokumentet. Leverandøren mener at denne måten å gjennomføre anskaffelsen på sikret at Agder-kommunene kom fram til en løsning, hvor innspill, innsikt og erfaringer fra leverandørene blir brukt. Kommunenes krav ble utviklet og gradvis spisset gjennom dialogrundene og reflekterte dermed godt de tilgjengelige løsningene i markedet.

5.1 Dialog i forkant gir mer effektiv forberedelse

For de som leverandør gir også dialog i forkant av at en anskaffelse lyses ut gevinst. Tiden de bruker på en innkjøpsprosess er relatert til kompleksiteten på forespørselen, uavhengig av dialog eller ikke. Dialog i forkant medfører ikke ekstra tidsbruk fra de, men det er heller besparende fordi det gir grunnlag for at de kan forberede seg mer effektivt.

Å delta i fellesanskaffelsen gjennomført som konkurransepreget dialog var mer tidkrevende enn andre anskaffelser de hadde deltatt i. Men det er naturlig siden det var en stor anskaffelse og det gjennomføres flere dialogrunder under konkurransen.

5.1.1 Dialog med innkjøper som grunnlag til spesifikasjonen

Leverandøren trekker frem flere fordeler med det å ha dialog med innkjøper før kravspesifikasjonen blir utarbeidet. At kravspesifikasjonen ble utviklet gradvis gjennom dialog resulterte i et kravsett som alle kunne levere på. Videre var kravene reelle som kunne løses med eksisterende produkter og tjenester. De opplevde også at det var en rettferdig og objektiv prosess, der innkjøper ikke hadde forhåndspreferanser for en leverandør.

At innkjøper har vilje til å endre og tilpasse kravene underveis i dialogrundene trekkes frem som en viktig forutsetning for at gjennomføringen som konkurransepreget dialog skal bli god. Ikke forhåndspreferanser fra innkjøper på en spesifikk leverandør trekkes frem som en annen viktig forutsetning.

5.1.2 Fellesanskaffelser gir fordeler – færre varianter og mer effektive leveranser

Hva mener leverandøren om at kommuner går sammen om store, komplekse innkjøp? De mener det er viktig at det tenkes helhet og konsolidering av løsninger på tvers i helsetjenesten. Ved innføring av velferdsteknologi i kommunene må lokale siloløsninger med utstyr som ikke fungerer med de bakenforliggende fag- og journalsystemene unngås. At kommuner går sammen om store, komplekse innkjøp slik som i Agder-regionen bidrar at løsninger standardiseres og legger til rette for (nasjonal) skalering av velferdsteknologi i helsetjenesten. For leverandørene blir det færre varianter av løsninger og mer effektive leveranser og produksjon.

5.1.3 Tillitvekkende med kvalitetsvurdering frikoblet fra pris

Generelt opplevde leverandøren prosessen med konkurransepreget dialog i fellesanskaffelsen som meget bra. En detalj de trekker frem fra anskaffelsen er hvordan pris og kvalitet ble vurdert av innkjøper. De er blitt fortalt at innkjøper vurderte pris og kvalitet helt separat. De som vurderte

Prosessbeskrivelse av felles anskaffelse trygghets- og varslingsteknologi

kvalitet hadde ikke nødvendigvis innsikt i pris. At kvalitetsvurderingen ble gjort frikoblet fra pris var for leverandøren tillitsvekkende og vitnet om en objektiv prosess.

Et innspill har leverandøren, for å sikre kontinuitet fra anskaffelsen til implementering. Gruppen hos innkjøper som var med på anskaffelsen ble løst opp når anskaffelsen var avsluttet. Imidlertid kommer det en del spørsmål opp i etterkant om hva som faktisk ble anskaffet. Derfor vil det være en fordel om de som er med i styringsgruppen fra innkjøper følger prosjektet til akseptansen er gjennomført.

6 Oppsummering og suksessfaktorer

Flere kommuner i Agder hadde et behov for å digitalisere trygghetsalarmene. I tillegg hadde flere kommuner et behov for å skifte ut og ta i bruk oppdatert teknologi på varslingsanleggene på sykehjem.

Agder-kommunene gikk sammen om en felles anskaffelse av trygghets- og varslingsteknologi for hjemmetjeneste og sykehjem, teknisk driftsløsning og teknisk responscenterløsning.

Det at kommunene gikk sammen om en felles anskaffelse bidro til økt innkjøpsmakt, og til en helhetlig tilnærming til innføringen og anvendelsen av trygghets- og varslingsløsninger på tvers av kommunene.

For en vellykket forankring blant kommunene, og organisering i forbindelse med anskaffelsesprosessen er det noen viktige erfaringer fra fellesanskaffelsen gjennomført av Agder-kommunenes som er verdt å merke seg.

Følgende punkter er viktig for en vellykket forankring og organisering:

- En tydelig felles strategisk satsing fra kommunale ledere (rådmannsgruppe og regionplan).
- Etablering av prosjektgruppe bestående av representanter fra hele regionen for koordinering av anskaffelsen, for å gi grunnlag for felles eierskap til prosess og resultat.
- God informasjon og kommunikasjonsflyt til alle kommunene gjennom hele tilslutningsprosessen
- For å sikre regional forankring må prosjektgruppen for anskaffelsen ha tillitt hos de andre kommunene. Gruppen bør bestå av en spredt representasjon av de deltagende kommunene. Viktig at alle kommunene føler seg representert, slik at det ikke oppleves som om de største kommunene eller vertskommunen prioriterer sine behov på bekostning av de små eller andre kommunene.
- For å ha tillitt fra kommunene bør prosjektgruppen ha evne til å vurdere den faglige biten i forbindelse med anskaffelsen, i dette tilfellet vurdere både det helsefaglige og IKT. I tillegg bør prosjektgruppen ha kompetanse innen anskaffelsesprosesser.
- Prosjektgruppen bør ha god kjennskap til kommunal organisering, slik at de vet hvem man skal snakke med og hvem som må informeres underveis i prosessen.

Erfaringer om hva som bidrar til en vellykket prosess mellom oppdragsgiver og leverandører er som følger:

- Prosjektgruppen bør ha riktig kompetanse til å evaluere tilbudte løsninger. I dette tilfellet da kompetanse innen det helsefaglige og IKT.
- Prosjektgruppen bør ha god kompetanse innen bruken av anskaffelsesprosessen som benyttes, og etterlevelse av anskaffelsesregelverket.
- Det er viktig med en klar agenda for dialogrundene, slik at møtene blir gjennomført effektivt. Svært viktig for tilbyderne ettersom de ikke er garantert betaling for arbeidet de gjør i konkurransen.
- Referansebesøkene som ble gjennomført hos kunder av leverandørene ga mye verdifull informasjon og kunnskap til prosjektgruppen.

Den viktigste suksessfaktoren fra fellesanskaffelsen i Agder-kommunene er først og fremst verdien av en regional koordineringsstruktur. At nettverksstrukturen kom på plass i regionen krevde at ledere tok initiativ til det. Strukturen måtte forankres i administrativ linjeledelse og politisk ledelse lokalt og regionalt. Gjennom en slik struktur har den beste kompetansen blitt benyttet til felles nytte for alle kommunene i regionen. Ved å gå sammen om anskaffelsen oppnådde de også et volum på innkjøpet som gjorde det attraktivt for ledende leverandører i markedet å tilby sine løsninger. Fellesanskaffelsen har satt kommunene i førerretet innenfor området velferdsteknologi. Det vil ha stor betydning for fremtidig tjenesteutvikling. En felles teknologisk plattform/infrastruktur, drifts- og tjenestemodeller gir et godt grunnlag for god pasientsikkerhet og kostnadseffektive tjenester i fremtiden. Det gir også en verdifull og

Prosessbeskrivelse av felles anskaffelse trygghets- og varslingsteknologi

unik basis for kunnskapsutvikling og forskning. Den regionale nettverksstrukturen er også basis for de øvrige satsningene innen e-helse på Agder som «en innbygger – en journal» og telemedisin/avstandsoppfølging.