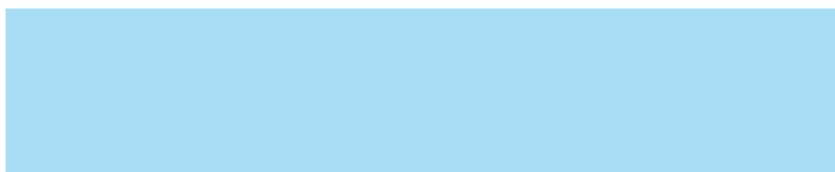


Vedlegg 5 Begrunnelse for lengre varighet

Statlig fellesavtale om kjøp av telefonitjenester



Innhold

1.	Bakgrunn	1
2.	Rettslig grunnlag	1
2.1.	Avtalens formål	1
2.2.	Brukernes behov: bytte- og implementeringskostnader for virksomhetene	2
2.3.	Investeringskostnader for leverandør	3
2.4.	Konkurransesyn	4
3.	Konklusjon	4

1. Bakgrunn

Statens innkjøpssenter skal gjennomføre en ny anskaffelse av statlig fellesavtale for telefonitjenester. Dagens avtale utløper i mai 2027. Avtalen omfatter mobiltelefoni, mobilt bredbånd, M2M/IoT, mobilt bedriftsnett, sentralbord- og henvendelseshåndtering og fasttelefoni.

Dagens avtale har 120 virksomheter og om lag 33 600 abonnement. Ny avtale kan omfatte inntil 200 virksomheter. Flere av virksomheten kan potensielt ivareta grunnleggende nasjonale funksjoner¹.

Det er vurdert at avtalen må ha en varighet på 5 år. Formålet med dette notatet er å begrunne denne vurderingen.

Avtalen inngås som en rammeavtale med to delkontrakter, jf. FOA § 19-4. Delkontrakt 1 gjelder en primærleverandør som leverer alle tjenestene. Delkontrakt 2 gjelder en sekundærleverandør som leverer mobilabonnement, mobilt bredbånd og M2M/IoT over et radioaksessnett som er uavhengig av primærleverandørens. Det er en forutsetning at leverandør på delkontrakt 2 ikke leverer tjenesten på samme radioaksessnett som leverandør på delkontrakt 1.

Det er vurdert at begge delkontraktene har behov for en varighet på 5 år. For delkontrakt 2 er begrunnelsen at denne kontrakten er knyttet til delkontrakt 1 og skal støtte opp under delkontrakt 1. Delkontrakt 2 har ingen selvstendig betydning. Delkontrakt 2 må ha lik varighet som delkontrakt 1, for å fungere etter sin hensikt. Det vises til TOSL-2025-88304 side 15 som støtte for denne begrunnelsen.

2. Rettslig grunnlag

Det fremkommer av anskaffelsesforskriften § 26-1 fjerde ledd at oppdragsgiver ikke skal inngå rammeavtaler for lengre enn fire år, «med mindre det foreligger særlige forhold, for eksempel knyttet til avtalens formål, investeringskostnader eller brukerens behov».

Ordlyden «særlige forhold» indikerer at det er en høy terskel for at vilkåret er oppfylt. Hensynet til konkurransesituasjonen i markedet tilsier at unntaket tolkes snevert, jf. KOFA-sak 2021/954 avsnitt 43.

2.1. Avtalens formål

Formålet med avtalen er å sørge for robuste telefonitjenester som understøtter digital samhandling, høy oppetid og sikker kommunikasjon på vegne av opptil 200 statlige virksomheter i sivil sektor.

¹ Grunnleggende nasjonale funksjoner er definert som «tjenester, produksjon og andre former for virksomhet som er av en slik betydning at et helt eller delvis bortfall av funksjonen vil få konsekvenser for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser», jf. sikkerhetsloven § 1-5 nr. 2.

Virksomheten som er omfattet av avtalen har tjenestekritiske oppgaver som stiller høye krav til kvalitet, kapasitet og tilgjengelighet, også i krise- og beredskapssituasjoner. Risikoen for redusert kvalitet og tilgjengelighet er imidlertid konsentrert til overgangsperiodene, når abonnement porteres, integrasjoner og beredskapsoppsett reetableres og virksomhetene i en periode må drifte gammel og ny løsning parallelt. En overgang kan berøre opptil 200 virksomheter og om lag 30 000 - 50 000 abonnement, herunder virksomheter med samfunnskritiske oppgaver og nesten 2 000 prioritetsabonnement fordelt på 11 virksomheter. Tallene er hentet fra dagens avtale og gir et anslag. Avtalens varighet avgjør hvor ofte virksomhetene må gjennom en slik periode. Med fem års varighet blir det færre overganger, og en større del av avtaleperioden kan gjennomføres i stabil drift. Dette understøtter formålet om høy oppetid og robuste telefonitjenester.

2.2. Brukernes behov: bytte- og implementeringskostnader for virksomhetene

Når det gjelder ressursinnsats ved implementeringen av ny avtale, har en av de største virksomhetene, dokumentert om lag 8 000 interne timeverk ved fullt leverandørbytte for portering av ca. 7 520 abonnement. Et leverandørbytte kan dermed tilsvare ca. 5,6–8,0 millioner kroner, avhengig av timesats. Kostnaden påløper på nytt ved hver avtaleovergang. Ved forrige skifte av avtaleleverandør i samme virksomhet gikk det om lag fem måneder fra signering til leveringsdag, med justeringer i en tid etter dette. For en stor virksomhet øker dermed antall måneder i stabil drift fra 43 ved fire års varighet til 55 ved fem år.

Fellesavtalen vil omfatte flere virksomheter av tilsvarende størrelse, i tillegg til et betydelig antall mindre virksomheter. En eventuell byttekostnad ved ny leverandør er i hovedsak knyttet til forhold i den enkelte virksomhet, som tjenester, integrasjoner og interne prosesser. Byttekostnaden er størst hos virksomheter med avanserte tjenester og integrasjoner. Kostnaden påløper ved hver avtaleovergang og for mange virksomheter samtidig. Telefonitjenestenes bytte- eller migrasjonskostnader ligger i:

- rekonfigurasjon av bedriftsnett og kontaktsenter
- reetablering av prioritetsabonnement og beredskapsoppsett hos GNF-virksomheter
- integrasjon mellom bedriftsnett/kontaktsenter og fagsystemer (CRM, saksbehandling, journal)
- API-basert provisjonering av abonnement mot HR-/identitetssystem (Entra ID, SSO)
- Fakturaintegrasjon mot virksomhetenes ERP/økonomisystem
- Mobile device management (MDM) /Enterprise mobile management (EMM)-kobling

- fysisk SIM-logistikk og utrulling til ~33 000 brukere fordelt på opptil 200 virksomheter
- eventuelt nytt utstyr for innendørsdekning ved bytte av leverandør

Etablering av ny avtaleleverandør innebærer et omfattende implementeringsløp. Som beskrevet ovenfor vil implementeringen for noen virksomheter kunne ta opp mot 5 måneder. Det gir kun 3,5 år til å faktisk bruke avtalen, dersom varigheten er satt til 4 år.

Til sammenligning kreves om lag 4 000 timeverk ved gjenanskaffelse uten bytte av leverandør. Det vil si at selv med bytte til samme leverandør i ny avtale vil dette kreve en kostnad i form av implementering.

I KOFA-sak 2016/18 aksepterte KOFA varighet på 6 år. Oppdragsgiver begrunnet rammeavtalens varighet i omfattende implementerings- og etableringskostnader. Etableringskostnadene var estimert til 5-8 millioner kroner. Videre estimerte oppdragsgiver at migreringsprosjektet kom til å ta ca. 4-5 måneder. Anskaffelsen hadde en estimert verdi på 144-288 millioner kroner. Anskaffelsen til Statens innkjøpssenter har en maksimal verdi 400 millioner kroner. Det vil si at anskaffelsen i KOFA hadde en estimert verdi på rundt 2/3 av Statens innkjøpssenter sin anskaffelse. Estimert på implementeringskostnad er basert på tallene til en av flere virksomheter under avtalen, og vi legger derfor til grunn at kostnadene for implementering totalt blir en god del mer enn 5-8 millioner kroner. Det er derfor vurdert at KOFA-sak 2016/18 er sammenlignbar med denne anskaffelsen vår, og at når KOFA aksepterte kostnader på 5-8 millioner kroner, og migrering på 4-5 måneder, så underbygger dette argumentet om at det foreligger særlige forhold i denne anskaffelsen.

Kostnadene ved implementering taler for lengre varighet.

2.3. Investeringskostnader for leverandør

For en ny leverandør innebærer avtalen investeringskostnader i starten av avtaleperioden. Avtalen omfatter portering av ca. 30 000–50 000 abonnement og utrulling av SIM-kort til brukere hos opptil 200 virksomheter, etablering av integrasjoner mot ulike HR- og økonomisystemer og nye oppsett av bedriftsnett og kontaktsenterløsninger. Abonnement med tilgangsprioritet som flyttes til et annet nett må få prioriteten etablert på nytt hos den nye leverandøren, jf. forskrift om prioritet i mobilnett §§ 8 og 9. Hos virksomheter med beredskapsbehov må også alternative kommunikasjonsløsninger settes opp på nytt, herunder dual-SIM- og satellittløsninger.

En leverandør har i markedsdialogen gitt uttrykk for at leveransen krever investeringer og at konkurranse bør gi leverandørene insentiver til slike investeringer. Gjennom å sette varigheten til 5 år, vil leverandørene få lengre tid til å tjene inn investeringene.

I KOFA-sak 2020/933 aksepterte KOFA en rammeavtale med varighet på 4,5 år, begrunnet i investeringskostnadene for ny leverandør, som i så fall måtte kjøpe inn alt av utstyret de trengte for å levere på avtalen. Oppdragsgiver hadde vurdert at en lengre varighet ville bidra

til økt konkurranse, da nye leverandører fikk muligheten til å delta, jf. KOFA-sak 2020/933 avsnitt 70.

Det tilsvarende vil gjelde i vår anskaffelse. Nye leverandører på denne avtalen må påregne investeringskostnader, som beskrevet i avsnittene over. Det er vår vurdering at lengre avtalevarighet vil åpne for mer konkurranse, fordi leverandørene har lengre tid på å tjene inn de investeringene som gjøres ved avtalens oppstart.

2.4. Konkurrans hensyn

Når det gjelder hensynet til konkurransesituasjonen så består markedet for mobiltjenester med eget radioaksessnett av tre aktører; Telenor, Telia og Ice. Fra februar 2026 deler Telia og Ice radioaksessnett, og antallet uavhengige radioplattformer er dermed redusert. Øvrige tilbydere leverer over disse nettene. Etablering av et nytt, landsdekkende mobilnett krever investeringer og tid som gjør det lite sannsynlig at en ny nettoperatør etablerer seg i løpet av et femte avtaleår.

Når det gjelder leverandører som leier kapasitet på Telenor, Telia eller Ice sitt radioaksessnett, har det vært få nye leverandører på markedet de siste 5 årene. Det betyr ikke at det ikke kan oppstå en situasjon der det etableres en leverandør under avtaleperioden som potensielt kan være aktuell som leverandør, men dette er, på bakgrunn av markedssituasjon, vurdert som lite sannsynlig. Vår vurdering er derfor at et femte år vil i liten grad stenger nye aktører ute.

Avtalen skal gjelde for opp mot 200 statlige virksomheter, og er en omfattende avtale. Ser man på konkurransesituasjonen, er likevel dette en liten avtale i markedet. Det finnes om lag 174 millioner bedriftsabonnement i Norge. Vi har estimert at denne anskaffelsen vil ha ca. 30.000-50.000 mobilabonnement, det vil si 2-4 % av markedets totale antall bedriftsabonnementer. Vår vurdering er dermed at avtalen i seg selv ikke er at et slikt omfang at det vil tale mot lengre varighet.

I KOFA-sak 2025/1587 legger nemda til grunn at hensynet til konkurranse kan tilsi lengre varighet, for eksempel ved investeringskrevende tjenester, jf. KOFA-sak 2025/1587 avsnitt 79. Ved forrige konkurranse kom det kun inn ett tilbud. Et sentralt mål i denne anskaffelsen er å legge til rette for flere tilbud. Lengre varighet gir leverandørene bedre mulighet til å tjene inn etableringskostnadene, noe som gjør det mer attraktivt å gi tilbud. Hensynet til konkurranse tilsier derfor at det er mer hensiktsmessig med ett år lengre varighet, enn 4 års varighet.

3. Konklusjon

Etter en samlet vurdering mener vi at det foreligger særlige forhold som begrunner fem års varighet. Dette er begrunnet i anskaffelsens formål, herunder behovet for en stabil tjeneste og risikoen for redusert kvalitet i overgangsperiodene, implementeringskostnadene for virksomhetene og investeringskostnadene for leverandør.