

FR

Forvaltningsrevisjon

E-handel i Bærum kommune

Bærum kommunerevisjon

2000

Gjennomført: 05.06 – 24.10

Morten Mjøsnes
fagansvarlig for forvaltningsrevisjon

Anne Gro B. Thomas
jurist

INNHOOLD

| | |
|---|-----------|
| SAMMENDRAG ----- | 2 |
| 1 INNLEDNING ----- | 3 |
| BAKGRUNNEN FOR PROSJEKTET ----- | 3 |
| AVGRENSNINGER ----- | 3 |
| 2 MÅLSETTINGER MED PROSJEKTET ----- | 4 |
| FORMÅL ----- | 4 |
| PROBLEMSTILLINGER----- | 4 |
| 3 ANVENDTE METODER I PROSJEKTET ----- | 4 |
| 4 REVISJONSKRITERIER ----- | 5 |
| 5 FUNN/ FAKTA ----- | 6 |
| 5.1 VIL E-HANDEL GI SIKKER OG FORSVARLIG DOKUMENTBEHANDLING?----- | 6 |
| 5.2 VIL KOMMUNEN FÅ RESSURSEFFEKTIV DRIFT?----- | 8 |
| 6 REVISJONENS VURDERINGER ----- | 10 |
| 6.1 VIL E-HANDEL GI SIKKER OG FORSVARLIG DOKUMENTBEHANDLING?----- | 10 |
| 6.2 VIL KOMMUNEN FÅ RESSURSEFFEKTIV DRIFT ----- | 11 |
| 7 REVISJONENS KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER ----- | 13 |
| 7.1 KONKLUSJON ----- | 13 |
| 7.2 ANBEFALINGER ----- | 13 |
| LITTERATUR OG KILDEHENVISNINGER ----- | 14 |

Merknad [mmj1]: Side: 1
Standarden er utarbeidet i samsvar med *Kommunal revisjonsmetodikk. Reell forvaltningsrevisjon 3.4.2 Rapportering* (s 65- 69) samt *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon organisert som prosjekt*. Der det ikke har vært sammenfall mellom disse, er RSK 001 fulgt. De to dokumentene sier mer om hva som skal med enn hvordan det skal struktureres. Tekst i kursiv er sitater. Bærum kommunerevisjon har fastsatt følgende mal for år 2000. Underoverskrifter kan søyfyes ved behov, men innholdet må medtas.
Layouten er hentet fra Grafisk profilhåndbok – Bærum kommune og fra Forslag til handlingsprogram 2000 – 2003.

SAMMENDRAG

Målsettinger med prosjektet

Formålet med dette prosjektet er å vurdere om Bærum kommune kan få sikker dokumentbehandling og ressurseffektiv drift ved innføring av elektronisk handel.

Arbeidets omfang og begrensninger

Rapporten gir en presentasjon og vurdering av hva e-handel kan innebære for Bærum kommune. Rapportens vurderinger er i hovedsak basert på opplysninger hentet fra andre kilder og i liten grad på egne beregninger, og vil kun være grove anslag over hvilke besparelser kommunen kan få ved innføring av e-handel.

Revisors vurdering

Det er flere forhold knyttet til sikkerhet, rutiner og forsvarlig dokumentbehandling som må utredes før en innfører e-handel. Det synes likevel klart at det ikke er formelle eller tekniske sider som er til hinder for at en sikker og forsvarlig dokumentbehandling skal kunne oppnås.

Overslagene over økonomisk gevinst spriker mye, men angir uansett et betydelig potensiale. De innsparingene en snakker om ved innføring av e-handel dreier seg i all hovedsak om innsparing av arbeidstid.

Konklusjon og anbefalinger

Revisjonen er av den oppfatning at e-handel kan gi sikker og forsvarlig dokumentbehandling. Vi mener også at gevinstene som e-handel åpner for langt overstiger kostnadene ved å innføre e-handel. Revisjonen vil framheve at den desidert største fordelen med e-handel ligger i potensiale for innsparing av arbeidsinnsats. De beløp som kan beregnes spart ved innføring av e-handel gir ikke nødvendigvis frie midler til å bruke på andre oppgaver. Uten en omdisponering eller reduksjon av de innsparte arbeidsressursene, vil gevinsten i hovedsak falle bort.

Revisjonen gir følgende anbefalinger:

1. Administrasjonen bør vurdere å innføre e-handel i Bærum kommune.
2. Dersom administrasjonen finner at den vil innføre e-handel, bør den sette i gang et prosjekt som:
 - a) Vurderer datatekniske løsninger, nødvendige endringer av rutiner og behov for og gjennomføring av opplæring.
 - b) Kartlegger hvilke personellressurser som innspares ved innføring av e-handel og vurderer hva en ønsker å bruke de frigjorte ressursene til.

Merknad [mmj2]: Side: 2
Tas med dersom det er gitt anbefalinger.

Merknad [mmj3]:
Etter at innsamlede data er bearbeidet, analysert og vurdert, må revisor konkludere på forvaltningsrevisjonsprosjektet. Det konkluderes vanligvis opp mot de problemstillinger som er definert for prosjektet. (RSK 001 s 5)

1 INNLEDNING

Bakgrunnen for prosjektet

Revisjonen skal kontrollere at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og foreta en systematisk vurdering av bruk og forvaltning av de kommunale midler med utgangspunkt i oppgaver, ressursbruk og oppnådde resultater (Lov om kommuner og fylkeskommuner, § 60 nr 7).

Kommunal rapport hadde torsdag 18. mai i år et oppslag om at: Oslo kan spare 400 millioner på å innføre elektronisk handel (e-handel). Endre Rangnes, administrerende direktør i IBM Norge, mener at e-handel vil redusere byråkratiet. Kommunal rapport har i tillegg gjennomført en undersøkelse om e-handel i norske kommuner. I en artikkel den 08.06.2000, står det at bare 4 % av kommunene i undersøkelsen har innført e-handel, mens 38 % oppgir at de planlegger å ta i bruk e-handel. I Sverige bruker hver tredje kommune e-handel.

I dag foretas det meste av bestillinger og faktureringer i Bærum kommune manuelt. Spørsmålet blir i hvilken grad Bærum kommune kan spare ressurser ved innføring av e-handel. Telefonisaken, sak 64/99 i kontrollutvalget, avdekket at Bærum kommune årlig kan spare et betydelig beløp om telefonifaktureringen gjøres elektronisk. Det vil derfor være interessant å vurdere hva e-handel generelt kan innebære for Bærum kommune.

Definisjon av elektronisk handel

I Stortingsmelding nr. 41 (1998-99) om elektronisk handel og forretningsdrift, er e-handel definert som: *alle former for kommersielle transaksjoner og forretningsvirksomhet over elektroniske nett. EU har definert elektronisk handel som enhver transaksjon der partenes interaksjon skjer elektronisk fremfor ved fysisk utveksling eller direkte fysisk kontakt.*

Avgrensninger

Revisjonen har gjennomgått kommunens interne fakturering i forvaltningsrevisjonsprosjektet Internfakturering, sak 14/00 i kontrollutvalget. Vi vil i denne rapporten derfor se på e-handel med eksterne aktører.

Prosjektet vil ikke vurdere de ulike typer elektroniske løsninger som finnes i markedet, da dette må vurderes etter at kommunen eventuelt har bestemt å innføre e-handel. Markedet for programvarer til e-handelsløsninger er i stadig utvikling.

Merknad [mmj4]: Ved utarbeidelse av rapporten er det viktig å unngå uklarheter som kan lede til misforståelser. Revisor bør derfor legge vekt på leservennlighet, og bl.a.:
ajskille klart mellom faktabeskrivelse og revisors vurdering
bjfå frem en klar sammenheng mellom formål, mål, problemstillinger, faktagrunnlag, vurderinger opp mot revisjonskriterier, konklusjon og eventuelle anbefalinger (RSK 001 s 6).

Merknad [mmj5]:
Kan gi en kort referanse til begrunnelse for valg av prosjekt.

2 MÅLSETTINGER MED PROSJEKTET

Formål

Formålet med dette prosjektet er å vurdere om Bærum kommune kan få sikker dokumentbehandling og få ressurseffektiv drift ved innføring av e-handel.

Det sentrale i dette prosjektet blir å vurdere hvilke administrative og økonomiske konsekvenser innføring av e-handel vil gi. Med bedre dokumentbehandling er det naturlig å vurdere om dokumentbehandlingen kan gå raskere, om den kan bli mindre arbeidsintensiv, og om den kan bli gjort sikkert og forsvarlig. Vi velger å strukturere dette under følgende problemstillinger:

Problemstillinger

- 1) Vil e-handel gi sikker og forsvarlig dokumentbehandling?
- 2) Vil kommunen få ressurseffektiv drift ved innføring av e-handel?

Punktene 1 og 2 vil vi komme tilbake til under kapittel 5.1 og 5.2, 6.1 og 6.2.

3 ANVENDTE METODER I PROSJEKTET

Datainnsamling

E-handel er et nytt og aktuelt tema som er mye omtalt i media og annen litteratur. Mye tilgjengelig informasjon er derfor å hente der. I tillegg foreligger det forslag fra Nærings- og handelsdepartementet til ny lov om elektronisk signatur, som vil gi slike signaturer samme rettsvirkninger som håndskreven signatur.

Vi vil videre henvende oss til leverandørene av aktuelle dataprogram for å få et anslag over kostnadene med innføring av e-handel. I tillegg vil kommunens datakontor bli forespurt om deres syn på en eventuell innføring av e-handel.

Vi vil dessuten kontakte kommunens største leverandører, målt i antall fakturarer, og kartlegge hvor stor andel av disse som har mulighet for å drive e-handel. Dette kan gi oss et anslag over hvor mange bestillinger og fakturaer som kan gjøres elektronisk. Vi vil også kartlegge antall stillinger som utfører bestillinger.

Dataenes pålitelighet og gyldighet

Hensikten med rapporten er å gi en presentasjon og vurdering av hva e-handel kan innebære for Bærum kommune. Vi vil ikke forsøke å gi en nøyaktig beregning av kostnader og muligheter, da dette ikke er prosjektets siktemål. En slik beregning vil være en svært omfattende jobb og uansett gi usikre data. Rapportens vurderinger vil derfor i hovedsak baseres på opplysninger hentet fra andre kilder og i liten grad på egne beregninger, og vil kun være anslag over hvilke besparelser kommunen kan få ved innføring av e-handel.

4 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de mål og normer som foreligger for kommunens virksomhet. Disse er nedfelt i lov, forskrift eller er vedtatt av folkevalgte organer i kommunen. Revisjonskriteriene kan også utledes av kommunens praksis, av litteratur eller av andre autoritative kilder.

Revisjonskriterier er med andre ord de krav som er stillet til kommunens virksomhet gjennom vedtak eller praksis på ulike nivåer i samfunnet.

I formålsbestemmelsen til kommuneloven, § 1, står det:

Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling.

I kommunens "Forslag til handlingsprogram for år 2001, i delen om resultatmål 12, side 88," står det: "... " for å redusere tidkrevende arkivering og lagring av papirkopier tas elektronisk signatur på lønnsmeldinger i bruk innen 31.12.2001. "

Både av kommuneloven og av handlingsplanen må det kunne utledes at det foreligger et krav til administrasjonen i Bærum kommune om at den skal drives kostnadseffektivt og at den skal ta i bruk en viss grad av elektronisk signatur.

I dag foreligger det krav til rutiner og sikkerhet i Bærum kommune hva gjelder bilagsbehandling, attestasjon, anvisningsmyndighet og inventarføring. Disse sikkerhetsrutinene må vurderes med henblikk på hvordan dette kan ivaretas ved en eventuell innføring av e-handel i kommunen.

Videre finner vi i rådmannens dokument: "Visjoner og bedriftskultur" en uttalelse om at: *"Kommuneorganisasjonens eksistensberettigelse er dermed nært knyttet sammen med vår evne til å dekke de viktigste behov hos befolkningen og levere tjenester med en fornuftig kvalitet og til en konkurransedyktig pris."*

I begrepene fornuftig kvalitet og konkurransedyktig pris må det ligge et krav til at administrasjonen skal ha sikre rutiner for sitt arbeide, samt at dokumentbehandlingen skal være ressurseffektiv.

Ut fra ovennevnte, vil vi vurdere en innføring av e-handel opp mot følgende kriterier:

1. Det skal være sikre rutiner for arbeidet i kommunen.
2. Dokumentbehandlingen skal være kostnadseffektivt.

5 FUNN/ FAKTA

Merknad [mmj6]: ..skille klart mellom faktabeskrivelse og revisors vurdering(RSK 001 s.6). Bare faktaopplysninger skal tas med i dette kapitlet.

5.1 Vil e-handel gi sikker og forsvarlig dokumentbehandling?

Opplysningene i kapittel 5.1 er hentet fra Handels og Næringsdepartementets lovforslag til ny lov om elektroniske signaturer av 29. februar 2000, og artikkel av Frode Heggedal Larsen, om e-handel på internett, i Revisjon og regnskap nr 5/2000.

5.1.1 Hva er e-handel?

Med e-handel forstås alle kommersielle transaksjoner og forretningsvirksomheter over det elektroniske nett. I begrepet ligger derfor mulighet til å gjennomføre bestilling, fakturering og betaling elektronisk. Innføring av e-handel medfører at det blir sporbarhet mellom den bestilling, faktura og rammeavtale det handles over.

For å få åpen e-handel til å fungere er det avgjørende å etablere mekanismer for betaling. Det er flere modeller for betaling over nett. Både senderapparatet og mottakerapparatet og selve dataene som overføres må være sikret mot feil og svindel. Viktige elementer er sikker identifisering av kunde og selger, å hindre at data kan endres underveis og gi mulighet for å spore transaksjoner hos de enkelte aktørene i ettertid.

Historisk sett har det meste av all salgsdokumentasjon vært utstedt på papir. Kommunens rutiner og arkivsystemer er derfor basert på ivaretagelse av sikkerhet rundt håndtering av slike dokumenter. På flere samfunnsområder har vi i stadig større grad gått over til å bli papirløse. Dette er allerede blitt tatt hensyn til ved innføringen av ny regnskapslov. (Inngående avgift kan legitimeres uten å fremvise en faktura i papir. Det er tilstrekkelig med elektronisk faktura.) Norge har ved dette akseptert elektronisk fakturering som et sidestilt alternativ til ordinær fakturering. Bruk av elektroniske fakturaer medfører en kvalitetsheving i hele verdikjeden.

5.1.2 Hva er elektronisk signatur?

Elektronisk signatur er den generelle betegnelsen på den teknikk som benyttes til å "signere" digital informasjon. Teknikker kan være avlesning av elektronisk penn eller digitale signaturer basert på elektroniske koder og sertifikater.

Den elektroniske signaturen som omtales som digital signatur synes for tiden å være det som brukes mest. Ved utformingen av digitale signaturer tar man i bruk kryptering som bygger på avanserte matematiske funksjoner. Alle som bruker slike signaturer får tildelt to elektroniske koder, en offentlig og en privat. Den offentlige distribueres som et telefonnummer. Den private er strengt personlig. Hvis innehaveren koder en melding med sin private kode kan meldingen bare dekodes med hans offentlige nøkkel. Meldingene blir kodet slik at den minste endring i dokumentet underveis vil fremgå for mottager. Fordelen ved en digital signatur er at den i tillegg til å sikre identiteten til avsenderen også sikrer dokumentets integritet.

Elektronisk signatur kan brukes til å slutte avtaler, ved elektronisk innrapportering og ved elektronisk dokumenthåndtering. Signaturene kan også anvendes ved betaling over Internett. En sikker elektronisk signatur vil derfor være en betingelse for en sikker e-handel. Dette medfører at den ikke kan forfalskes. Elektronisk fakturering kan imidlertid skape muligheter for manipulering da det kan være vanskelig å påvise hva som er den originale fakturaen.

Det vil komme en ny lov om elektronisk signatur. Loven vil åpne for elektronisk dokumentflyt, og gjøre elektronisk signatur like bindende som håndsignatur. Denne forventes vedtatt i løpet av første halvdel av år 2001. Vedtagelse av loven vil gi kommunen en sikkerhet med henblikk på at viktige tiltak vedrørende sikkerhetsnivået blir ivaretatt ved e-handel. Loven er en gjennomføring av EU-direktivet om fellesskapsrammer for elektroniske signaturer.

5.1.3 Datakontorets opplysninger om mulighet for e-handel i Bærum kommune

På forespørsel til Bærum kommunes datakontor har revisjonen fått opplyst at det er flere systemer i kommunen som blir berørt om en e-handelsløsning skal implementeres og integreres. Dette berører i første rekke økonomi- og autorisasjonssystemene. Etter det vi har fått opplyst vil e-handel på sikt kunne avhjelpe problemer som dukker opp ved fordeling av inngående fakturaer. Ved å ha elektronisk bestilling vil man enkelt kunne fordele fakturaene direkte til bestiller, siden referansen er laget når bestillingen sendes. Dette forutsetter at man får strengere interne kontrollrutiner når det gjelder hvem som har myndighet til å bestille varer og tjenester. Også i dag må inngående fakturaer fordeles til enheten som har bestilt varen/tjenesten. Om en faktura kommer til rette vedkommende avhenger av hvor gode rutiner bestiller og mottaker har for å notere nøyaktig hvem som er bestiller og hvem som er fakturamottaker.

Digital signatur er nytt for Datakontoret, men det vil bli jobbet med dette i forbindelse med en forespørsel fra kommunearkivaren. Dersom kommunearkivaren setter i gang med bruk av digital signatur, antar Datakontoret at samme system vil kunne benyttes i forbindelse med elektronisk inngående fakturering i kommunen. For å sende en bestilling til en leverandør må innkjøper autoriseres. Han må følgelig ha godkjennelse til å gjøre dette.

Datakontoret opplyser at elektronisk inngående fakturering ikke eliminerer muligheten for å sende papirfakturaer til kommunen. Dette er en rutine som kan fortsette slik den er i dag, evt. ved å konvertere papirfaktura til elektronisk faktura ved mottak. Ved å gjøre alle inngående fakturaer elektroniske enten fra leverandør eller ved mottak av papirfaktura vil alle fakturaer kunne behandles på samme vis. Man slipper derved to parallelle rutiner. Dette vil antagelig redusere risikoen for feil, da det er lettere å forholde seg til bare ett sett med rutiner.

5.1.4 Staten og e-handel i offentlig sektor

Staten har tatt initiativ til et prosjekt kalt *E-handel i offentlig sektor*. Målsetningen er at man ved bruk av e-handel bl.a. skal bidra til at kvaliteten i de offentlige anskaffelsesprosesser heves. Hensikten med portalen er å etablere en nøytral markeds plass for effektiv og sikker e-handel. Dette er det mulig for Bærum å koble seg til. Innkjøpsportalen skal drives økonomisk av innkjøpene ved abonnementsavgift basert på antallet brukere, samt et fast kronebeløp pr. bestilling, i transaksjonskost. Selgerne vil måtte betale for å være oppført på et leverandørregister (Artikkel Kapital DATA nr. 9/2000). Ifølge prosjektleder Hoddevik skal operatøren både betale utviklingen og drive e-handelsløsningen. Noe av poenget med dette prosjektet er at det offentlige skal samarbeide med en operatør av tjenesten, ikke kjøpe en løsning som det offentlige skal drifte. (Største e-handelsportal, IT- avisen 28. april 2000).

5.2 Vil kommunen få ressurseffektiv drift?

5.2.1 Leverandørenes mulighet for e-handel

Dersom innføring av e-handel skal være interessant for Bærum kommune, forutsettes det at leverandørene av varer og tjenester til kommunen har mulighet for e-handel. Dersom leverandørene våre ikke kan drive e-handel så er dette heller ikke mulig for kommunen.

For å få et inntrykk av i hvilken grad leverandørene til Bærum kommune har muligheter for e-handel, har revisjonen tatt kontakt med Prosjekt- og innkjøpsseksjonen. Av dem har vi fått oppgitt hvem de antar er kommunens 17 største rammeleverandører, målt i antall fakturaer til kommunen. Vi har deretter tatt kontakt med de 12 av disse som var tilgjengelig da vi tok kontakt, og forespurt om de har mulighet for e-handel. Av disse 12 er det 6 leverandører (50%) som selv oppgir at de har mulighet for e-handel i dag. De øvrige opplyser at de er i gang med planleggingen eller er i gang med prøveprosjekter for innføring av e-handel. Disse forventer at de vil kunne tilby dette som en tjeneste innen relativt kort tid. Alle opplyser at elektronisk fakturering er noe markedet "krever" og som de må ha på plass dersom de skal kunne konkurrere. At markedet "krever det" kan føre til at leverandørene overdriver sine muligheter for e-handel. Muligens vil de små leverandørene i mindre grad ha e-handel muligheter enn de 12 vi har forespurt, men de mottar/ leverer uansett langt færre bestillinger/ fakturaer til kommunen. Et anslag på at 50% av leverandørene kan tilby e-handel vil derfor sannsynligvis ligge i overkant av hva som er mulig i dag. Vi vil likevel operere med dette anslaget da andelen leverandører som kan tilby e-handel er i stadig vekst.

5.2.2 Kostnader ved innføring av e-handel i kommunen

Kostnader for tekniske løsninger

På forespørsel til Bærum kommunes datakontor, har revisjonen fått opplyst at det ikke er problematisk, utfra kommunens teknologiske plattform, å la økonomisystemet også omfatte elektronisk bestilling og inngående elektronisk fakturering.

Alle innkjøpere i kommunen har tilgang til PC og intranett. Alle har også tilgang til e-post tjenester. Alle innkjøperne har derimot ikke tilgang til Internett. Dette må de ha tilgang på for å kunne drive e-handel. Bærum kommune har ikke noe elektronisk innkjøpssystem som støtter opp rutinene for hvordan innkjøp skal gjøres. Dette medfører at det blir lettere å innføre en eventuell e-handelsløsning.

Regional salgssjef for e-handel Jan Eltervåg i Telenor bedrift som er en av tilbyderne i den offentlige innkjøpsportalen, sier i telefonsamtale 17.10.00 at Bærum kommune vil kunne bruke sine rammeavtaler ved denne innkjøpsportalen. Han uttaler videre at kostnadene ved etablering av e-handel for Bærum kommune vil variere alt fra 200.000 kroner til 1,5 millioner kroner. Prisen er avhengig av hvilken løsning en velger og hvor langt en vil gå i utvikling av integrasjonsløsninger.

Opplæringskostnader

Innføring av e-handel vil medføre behov for opplæring av de ansatte i nye programmer og rutiner. I Bærum kommune er det 7 innkjøpskoordinatorer, en i hver av kommunens avdelinger. Totalt i kommunen er det 300 til 400 innkjøpere. Dette er personer i stillinger som har autorisasjon til å skrive ut innkjøpsrekvisisjoner. Oddvar Lone, i HolteProsjekt

Innkjøpspartner as som er et av konsulentfirmaene som tilbyr opplæring innen e-handel, opplyser i telefonsamtale at de beregner 2 – 4 timer grunnopplæring pr. bruker. HolteProsjekt opererer med timepris pr. undervisningstime på ca. 5000 kroner (Da undervises det i grupper med 8 personer om gangen). Kostnadene til opplæring for Bærum vil da utfra dette anslaget være ca. 300 000.- kroner.

5.2.3 Besparelser

Å beregne de økonomiske innsparingene presist kan være vanskelig. Med utgangspunkt i erfaringer fra andre kommuner og bedrifter kan vi likevel komme med noen anslag for Bærum kommune. En kan ta utgangspunkt i kostnaden knyttet til behandlingen av bestillinger og fakturaer.

Konsulentfirmaet Avenir ASA, har beregnet at norske kommuner kan effektivisere sin fakturabehandling med minst 30%. I IT- avisen opplyses det at erfaringer viser at en kommune eksempelvis kan spares inntil 90% av kostnadene ved fakturabehandling (IT-avisen 28.04.2000).

Ulike anslag over besparelsene ved e-handel.

1) E-handel innbefatter både fakturering og bestilling. Administrerende direktør i IBM Norge Endre Rangnes sier i en artikkel i Kommunal rapport 18. mai i år, at det koster 700.- kroner å administrere ett innkjøp (både bestilling og fakturering). Det samme anslår Telesafe som opererer med en kostnad på ca. 700.- kroner pr transaksjon. (Problemnotat Prosjekt- og innkjøpsseksjonen). Kommunal rapport har som nevnt gjennomført en undersøkelse om e-handel i norske kommuner. De fire undersøkte kommunene oppgir besparelser på mellom 160.- og 500.- kroner pr. innbygger pr. år ved bruk av e-handel. For Bærum kommune vil besparelsen da bli mellom ca. 16 og 50 millioner kroner.

2) Konserninnkjøps sjef i Oslo kommune, Dag Norby anslår i en artikkel i Bærumsposten 21. juni i år, innsparingspotensialet i Oslo kommune til om lag 135 millioner kroner. Om vi regner at Bærum kommunen har en femdel av innbyggerne vil dette overført til oss gi ca 27 millioner kroner som innsparingspotensiale.

Revisjonen har ikke klart å finne ut hvor mange bestillinger som sendes fra kommunen pr. år og har derfor ikke godt nok grunnlag til å gjøre en god beregning på hva kommunen kan spare på e-handel samlet. Vi kan grovt anta at det er like mange bestillinger som fakturaer. Dette vil ikke stemme helt da en bestilling kan gi flere fakturaer (telefonregninger etc. og flere bestillinger kan gi en samlefaktura).

Økonomiske besparelser ved fakturabehandling

Siden vi vet antallet fakturaer kan vi regne ut et sikrere anslag over denne innsparingen alene. Beregninger viser at det for en bedrift koster fra 300 til 800 kroner å håndtere en inngående papir faktura. (IT-avisen 23.03.00) Med innføringen av elektronisk faktura forsvinner store deler av denne kostnaden.

Bærum kommune behandlet i 1999, 104.452 inngående fakturaer. Om vi forsiktig anslår 300.- kroner i kostnad for håndteringen av en enkelt inngående faktura, gir dette en totalsum på ca 30 millioner kroner. Om vi som et forsiktig anslag tar utgangspunkt i en besparelse på 30 % av kostnadene ved fakturabehandling og antar at ca. 50% av leverandørene kan

e-handle vil innsparingen per i dag ligge i størrelsesorden minimum 4,5 millioner kroner. Dette er besparelsen bare for den elektroniske fakturabehandling.

Tidsbesparelser ved e-handel

Elektronisk handel kan effektivisere arbeidet ved at store deler av informasjonsutvekslingen og registreringen foregår elektronisk. Administrerende direktør i IBM Norge, Endre Rangnes, opplyser at IBM tidligere brukte tre uker i snitt på å godkjenne et innkjøp, mens behandlingstiden nå er én dag (artikkel i Kommunal rapport 18. mai). Menneskelige ressurser kan frigjøres, og organisasjonen får nye muligheter til å konsentrere seg om kjerneområdene.

- Konserninnkjøpssjef i Oslo kommune sier at innsparingene bl.a. forutsetter store interne omstillinger (Bærumsposten 21.06.00).
- Regional salgssjef for e-handel i Telenor bedrift Jan Eltervåg, framhever at en viktig side ved innføring av e-handel er utviklingen som må medfølge.
- Karsten Almås i Ålesund kommune, som har innført e-handel, opplyser at de ser at det blir lettelse i arbeidet og at personer kan omplasseres til andre oppgaver.
- Innkjøpssjef Sigmund Bråtveit i Suldal kommune påpeker at en bør prøve å hente ut de manuelle gevinstene så fort som mulig (Kommunal rapport 08.06.2000).
- Hans Jensen i Webcenter Unique, et firma som tilbyr kommunene løsninger innen e-handel, sier at det i løpet av kort tid vil være mulig å ta ut minst halvparten av besparelsene, mens full effekt vil ta lengre tid (Kommunal rapport 08.06.00).

Personalsjef Skovholt opplyser at stillinger i Bærum kommune er underlagt et kommunalt arbeidsreglement og et omfattende regelverk, bl.a. arbeidsmiljøloven. Det er ikke mulig å si opp stillinger i Bærum kommune uten at arbeidsmiljølovens krav er ivaretatt. Rådmannen kan likevel fritt disponere stillingene i kommunen som han vil. Stillinger kan omfordes mellom avdelinger og stillingshjemlene kan gis nytt arbeidsinnhold.

6 REVISJONENS VURDERINGER

Merknad [mmj7]:
Vurderinger (sammenholdinger av fakta mot kriterier) skal gjøres opp mot revisjonskriteriene (RSK 001 s 6).

6.1 Vil e-handel gi sikker og forsvarlig dokumentbehandling?

Dersom Bærum kommune gjennomfører e-handel i kommunen vil man måtte legge om mange av kommunens interne rutiner. Dersom man ved etablering av nye rutiner tar hensyn til de krav som blir nedfelt i den nye loven om elektronisk signaturer, og samtidig ivaretar de generelle krav til forvaltningsmessig god dokumentbehandling og dagens rutiner til remittering, antar revisjonen at kravene til forsvarlig og sikker dokumentbehandling blir ivaretatt i tilstrekkelig grad.

Som det er påpekt i ”Problemnotat fra Prosjekt og innkjøpsseksjonen” vil en innføring av e-handel medføre at det blir sporbarhet mellom den bestilling, faktura og rammeavtale det handles over. Dette innebærer at man nok oppnår en enda større grad av sikkerhet i dokumentbehandlingen enn hva kommunen har i dag. Dette sees på som et forbedringspotensiale for den kommunale forvaltningen.

Ut fra gjennomgangen ovenfor vil revisjonen påpeke at det er flere forhold knyttet til sikkerhet, rutiner og forsvarlig dokumentbehandling som må utredes. Det synes likevel klart

at det ikke er formelle eller tekniske sider som umuliggjør at en sikker og forsvarlig dokumentbehandling kan oppnås.

6.2 Vil kommunen få ressurseffektiv drift

Kostnader og utfordringer ved innføring av e-handel

Kostnadene for kommunen ved å innføre e-handel består dels i innkjøp og tilpasning av programvare, samt innkjøp av teknisk utstyr. Utgiftene til tekniske løsninger vil i stor grad avhenge av hvilken løsning en velger. Det er som nevnt flere selskaper som fungerer som mellomledd og som behandler e-handel. En slik løsning sparer kommunen for store investeringer. Kommunen kan velge å drifte dette selv, men dette forutsetter større investeringer nå, men som kan gi gevinst på sikt. Vi har fått et anslag på kostnadene fra 200.000 til 1,5 millioner kroner ved etablering av e-handel, avhengig av hvilken løsning en velger.

E-handel krever også tilpasning av retningslinjer og rutiner. Dette er arbeid som ofte krever innsats fra mange ansatte over lengre tid.

Videre vil innføring av e-handel medføre et opplæringsbehov både i bruk av dataprogrammer og i nye rutiner og retningslinjer. For Bærum har vi anslått opplæring i dataprogrammer til ca. 300 000 kroner. Det er ofte motstand mot å endre rutiner i organisasjoner. Erfaringene med bruk av e-mail i Bærum kommune viser at det tar tid å fullt ut ta i bruk denne teknikken. Motivasjonstiltak og opplæring er derfor noe som må påregnes om en vil ha effekt av en eventuell innføring av e-handel.

Gevinster ved e-handel

Basert på anslag over besparelser fra kommuner som har innført e-handel vil besparelsen bli mellom 16 og 50 millioner kroner, se punkt 5.2.3, anslag 1. Om vi overfører beregningen til konserninnkjøpssjef i Oslo kommune til Bærum, får vi et anslag på ca 27 millioner kroner, se punkt 5.2.3 anslag 2, som innsparingspotensiale. Vi har utfra et forsiktig estimat beregnet mulig innsparing i dag på 4,5 millioner kr. bare i fakturabehandling, se punkt 5.2.3, s. 10, 2. avsnitt. Overslagene her spriker mye, men angir uansett et betydelig potensiale.

De innsparingene en snakker om ved innføring av e-handel dreier seg i all hovedsak om innsparing av arbeidstid. Den besparte tid gir ved omregning til timepris for arbeidet, de økonomiske innsparingene.

De beløp som kan beregnes spart ved innføring av e-handel gir ikke nødvendigvis frie midler å bruke på andre oppgaver. Da de fleste som jobber med bestilling og fakturering, gjør dette som en mindre del av sitt arbeid, vil en ikke umiddelbart kunne hente ut alt dette i sparte lønnsutgifter. Det er likevel mulig å relativt raskt kunne hente ut innsparinger ved reduksjon av vikarbruk og bruk av overtid.

I stor grad vil en måtte vurdere hva en ønsker å bruke den frigjorte tiden i de ulike stillingene til. Det må gjøres bevisste valg og gis føringer for bruken av de frigjorte ressursene. Personer kan bli omplassert til andre oppgaver og en må vurdere om personalet i så fall har kompetanse til å utføre andre oppgaver. Et naturlig forhold å vurdere er overføring av ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon. Det blir framhevet av andre kommuner at

en bør prøve å hente ut den manuelle gevinsten så raskt som mulig. Den sparte tiden blir ellers raskt spist opp av andre oppgaver. Omdisponering av stillinger og endring av arbeidsoppgaver er det normalt stor motstand mot i enhver organisasjon. Det kreves derfor en god del innsats for å få dette til.

Revisjonen vurderer det som avgjørende at det ved en eventuell innføring av e-handel i Bærum kommune, må gjennomføres en organisasjonsgjennomgang parallelt som kan frigjøre de menneskelige ressursene.

7 REVISJONENS KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

7.1 Konklusjon

Vår gjennomgang har ikke avdekket at det teknisk eller formelt er noe i veien for å innføre e-handel i Bærum kommune. Det kreves investeringer bl.a. i teknisk utstyr/programvare, opplæring og tilpasning av rutiner.

Revisjonen er av den oppfatning at e-handel kan gjennomføres på en måte som gir sikker og forsvarlig dokumentbehandling. Innføring av e-handel vil klart gi raskere dokumentbehandling. Revisjonen mener det er grunn til å anta at kommunen vil kunne spare betydelige ressurser på e-handel og at denne gevinsten vil bli større etter hvert som flere leverandører får denne muligheten.

Totalt synes gevinstene som e-handel åpner for langt å overstige kostnadene ved innføring av dette. Revisjonen vil framheve at den desidert største fordelene med e-handel ligger i potensialet for innsparing av arbeidsinnsats. Uten en omdisponering eller reduksjon av de innsparte arbeidsressursene, vil denne gevinsten i hovedsak falle bort. Innsparingen kan enten tas ut i kvalitetsheving innenfor andre arbeidsområder eller ved innsparing av lønnsmidler. For å få gevinst av en eventuell innføring av e-handel må en derfor foreta en grundig kartlegging av hvilke stillinger som får frigjort hvor mye tid, samt en vurdering av hvilke områder kommunen ønsker å tilføre disse sparte ressursene.

7.2 Anbefalinger

Revisjonen gir følgende anbefalinger:

1. Administrasjonen bør vurdere å innføre e-handel i Bærum kommune.
2. Dersom administrasjonen finner at den vil innføre e-handel, bør den sette i gang et prosjekt som:
 - a) Vurderer datatekniske løsninger, nødvendige endringer av rutiner og behov for og gjennomføring av opplæring.
 - b) Kartlegger hvilke personellressurser som innspareres ved innføring av e-handel og vurderer hva en ønsker å bruke de frigjorte ressursene til.

Merknad [mmj8]:

Etter at innsamlede data er bearbeidet, analysert og vurdert, må revisor konkludere på forvaltningsrevisjonsprosjektet. Det konkluderes vanligvis opp mot de problemstillinger som er definert for prosjektet. (RSK 001 s 5)

Merknad [mmj9]:

Dersom revisor konkluderer med at det foreligger et forbedringspotensiale i form av muligheter for økt produktivitet, bedre måloppnåelse i kommunen eller lignende, kan det være fordelaktig av revisor ikke bare påpeker dette, men også gir anbefalinger til administrasjonen om hvordan forbedringene kan oppnås. Revisor bør imidlertid bare gi anbefalinger etter nøye vurdering av egen kompetanse og kunnskap. (RSK 001 s 5)

Anbefalingene må aldri formuleres som pålegg til administrasjonen. Det ligger utenfor revisors oppgaver og myndighet å gi administrasjonen pålegg. Revisor må være svært varsom med å gi anbefalinger form av detaljerte instruksjoner. (RSK 001 s 5)

Merknad [mmj10]:

Etter at innsamlede data er bearbeidet, analysert og vurdert, må revisor konkludere på forvaltningsrevisjonsprosjektet. Det konkluderes vanligvis opp mot de problemstillinger som er definert for prosjektet. (RSK 001 s 5)

Litteratur og kildehenvisninger

Merknad [mmj11]: Side: 4
Det kan være aktuelt å føre opp eventuell litteratur og kilder som er benyttet under gjennomføringen av prosjektet (Reell forvaltningsrevisjon s. 68).

Bærum kommune. Problemnotat for overgang til web-basert grensesnitt mot kommunens rammeavtaler. Telesafe, på oppdrag dra Prosjekt og innkjøpsseksjonen.

E-faktura kan spare 30 milliarder Av Kristin Mack Løvdal, IT-avisen 23. 03.00

Elektronisk handel – lov og rett på internett av Frode Heggedal Larsen artikkel i Revisjon og regnskap nr.5/2000

Nærings-og handelsdepartementet, forslag til lov om elektronisk signatur, 29. februar 2000.

Prosjektrapport kommunalt regnskap Fase I kartlegging, forbedringstiltak, Bærum kommune Avdeling fellestjenester 19 august 1997.

Offentlig sektor innfører elektroniske signaturer Aktiv IT aktuelt magasinet november99.

Oslo kan spare 400 millioner på e-handel. Artikkel i Kommunal rapport 18 mai 2000.

Rammebetingelser for elektronisk handel. Kapittel 5, Nærings og handelsdepartementet

Sjokkregning for Bærum kommune. Artikkel i Bærumsposten 21.juni 2000.

Store kommuner satser på elektronisk handel. Artikkel i Kommunal rapport 8. juni 2000.

Største e-handelsportal Norsk gigantportal ut på anbud Av Håvard Fossen, IT-avisen 28.03. 2000

The Economic and Social Impact of Electronic Commerce, OECD, 1999
Årsrapport EDB businesspartner ASA