

Innkjøpssamarbeid i kommunesektoren

Rapport utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet
Av Oslo Economics, med Inventura og NIVI Analyse (2020-2021)

Om Oslo Economics

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

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

Om Inventura

Inventura har forbedret innkjøpsdrevne verdikjeder i over 20 år. Vi bistår bedrifter og offentlige virksomheter, og har kompetanse, verktøy og prosesser som sikrer treffsikre analyser, presise strategier, og høy kvalitet i en effektiv anskaffelsesprosess.

Om NIVI Analyse

NIVI Analyse er et samfunnsfaglig analysemiljø. NIVI er spesialisert på analyser om og rådgiving til den norske kommunesektoren og har utviklet en metodikk for kartlegging av interkommunale samarbeid.

Innhold

Sammendrag	4
1. Introduksjon	9
1.1 Utredningsmandat	9
1.2 Bakgrunn for utredningen	9
1.3 Kort om kommunesektorens oppgaver og innkjøp	9
1.4 Rapportstruktur	11
2. Informasjonskilder	12
3. Kartlegging av kommunale og fylkeskommunale innkjøpssamarbeid	14
3.1 Introduksjon	14
3.2 Kartlegging av formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid	14
3.3 Kartlegging av andre typer samarbeid	20
3.4 Innkjøpssamarbeid er i stadig endring	23
3.5 Innkjøpssamarbeid i kommunesektoren i andre nordiske land	23
4. Virkninger av innkjøpssamarbeid i kommunesektoren	26
4.1 Introduksjon til virkningsanalysen	26
4.2 Mål som innkjøp i kommunesektoren skal vurderes etter	26
4.3 Hvordan samarbeid påvirker forutsetninger for å nå mål for innkjøp	27
4.4 Samlede virkninger av innkjøpssamarbeid	32
4.5 Sammenligning av virkningene av alternative samarbeidsformer	39
5. Anbefalinger for kommunesektoren	44
5.1 Introduksjon	44
5.2 Små kommuner bør som regel delta i formaliserte, helhetlige samarbeid	44
5.3 Følg suksessfaktorer for samarbeid, herunder felles behov og kontraktsoppdeling	45
5.4 Ha tilgang til ulike typer samarbeid, tilpasset behov og leverandørmarked	47
5.5 Bruke utvalgte nasjonale avtaler	48
5.6 Økt nettverks- og veiledningsaktivitet	49
6. Referanser	50
Vedlegg A Viktigste innkjøpskategorier i kommunesektoren	52
Vedlegg B Tabeller fra kartlegging av formaliserte samarbeid i Norge	53
Vedlegg C Kommunale innkjøpssamarbeid i andre land	57
Vedlegg D Utvalgte juridiske problemstillinger	83

Sammendrag

Kort om utredningen

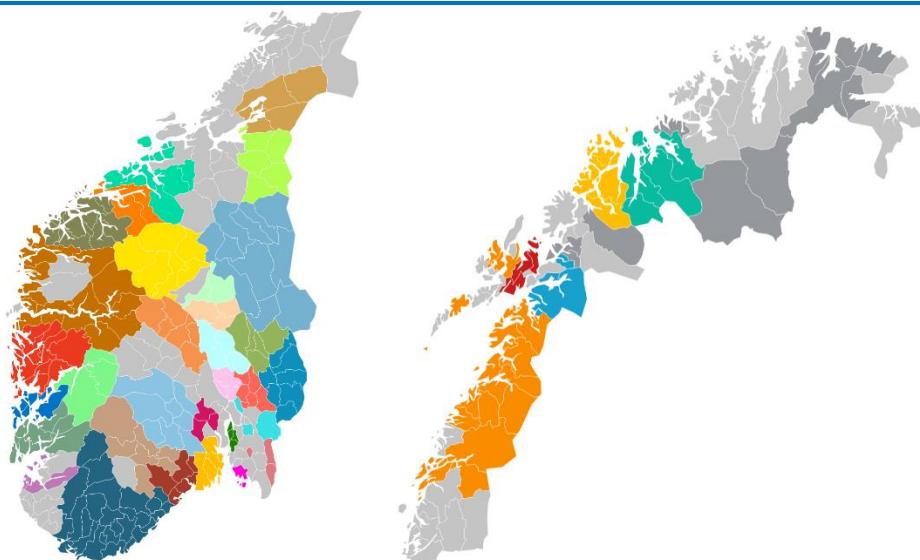
Kjøp av varer, tjenester og bruttoinvesteringer til kommunesektoren tilsvarer om lag 40 prosent av den samlede ressursbruken i kommunesektoren. Innkjøp er dermed en svært viktig funksjon i kommunesektoren og avgjørende for kommuner og fylkeskommuners evne til å løse sine oppgaver på en god måte.

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har engasjert Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse til å gjennomføre en utredning av samordning av kommunale og fylkeskommunale innkjøp. Formålet med utredningen er å kartlegge hvordan samarbeid om kommunale og fylkeskommunale innkjøp organiseres, belyse fordeler og ulemper ved de ulike samarbeidsformene og foreslå tiltak til hvordan samarbeid i kommunal og fylkeskommunal sektor kan forbedres. Et premiss for utredningen er at alle samarbeidsformer skal være frivillige for kommuner og fylkeskommuner.

Formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid dekker 70 prosent av landets kommuner

Formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid er avtalefestede samarbeid forankret i en felles operativ innkjøpsfaglig kompetanse, med et generelt innkjøpsmandat og myndighet til å utføre innkjøp på vegne av deltakerne. Ca. 70 prosent av landets kommuner deltar i til sammen 36 formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid.

Formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid i Norge



Kilde: NIVI Analyse, Oslo Economics, Inventura (2021)

Av de 36 formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeidene, er mesteparten mellom kommuner i geografiske områder på størrelse med felles bo- og arbeidsmarkedsområder. Dette innebærer at det er mulig for leverandører å levere varer- og tjenester innenfor området uten å måtte reise veldig langt. Minst fem av samarbeidene kan anses som regionale samarbeid: Samordna innkjøp i Nordland, INSS (Sogn og Fjordane), Abakus, OFA (Agder) og Bergen kommunens innkjøpssamarbeid. Ett av de regionale samarbeidene er mellom kommuner og fylkeskommune (OFA), og ett er felles for kommune og statlige virksomheter (Bergen innkjøpssamarbeid).

Som det fremgår av kartet over er det store variasjoner mellom Nord- og Sør-Norge og de enkelte fylker. Andelen av kommunene som deltar i formaliserte innkjøpssamarbeid varierer fra 31 prosent av kommunene i Troms og Finnmark til alle eller nesten alle kommunene i fire av fylkene i Sør-Norge (Møre og Romsdal, Agder, Innlandet og Vestfold og Telemark).

Andre typer samarbeid brukes av tilnærmet alle kommuner, også de som inngår i formaliserte

I tillegg til de helhetlige, formaliserte samarbeidene, deltar kommuner og fylkeskommuner i andre typer samarbeid. Med andre typer samarbeid menes alle samarbeid som ikke har et helhetlig innkjøpsmandat, mangler formalisering og/eller felles ressurser. Disse omtales ofte som sak-til-sak samarbeid.

En typisk norsk kommune inngår i flere slike andre typer samarbeid, enten direkte med andre, eller gjennom sitt formaliserte, helhetlige samarbeid. Omfanget av slike typer innkjøpssamarbeid i kommunesektoren er omfattende. Alle kommuner vi har undersøkt som ikke er en del av formaliserte, helhetlige samarbeid, har minst én felles avtale med andre kommuner. I tillegg kommer alle kommunene som inngår i formaliserte, helhetlige samarbeid i tillegg til andre typer samarbeid. Samarbeidenes grenser er som regel tilpasset leverandørmarkedene for ulike typer varer og tjenester, noe som forklarerer hvorfor én kommune typisk inngår i flere ulike samarbeid. Slike samarbeid omfatter oppdragsgivere

- i samme bo- og arbeidsmarkedsområde, herunder samarbeid mellom
 - kommuner som ikke er med i formaliserte, helhetlige samarbeid (f.eks. mellom Asker og Bærum)
 - formaliserte samarbeid og andre kommuner (f.eks. mellom Nord-Fron og Midt-Gudbrandsdal)
- i samme region, herunder samarbeid mellom
 - formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid (f.eks. mellom Gjøvikregionen og Hadeland)
 - kommuner, og kommuner og formaliserte samarbeid (mellom Hallingdalkommuner og Vestre Viken)
 - kommuner og fylkeskommune (f.eks. Trøndelags avtaler)
- med homogene behov, herunder samarbeid
 - kommuner (f.eks. Oslos avtaler om leverandørrevisjon og legemidler mv., og forsikringssamarbeid)
 - kommuner og fylkeskommuner (f.eks. mobilavtalene til fylkeskommunene/kommunene i nord)
 - kommune, fylkeskommune og stat (Statens innkjøpssenters markedspllass for skytjenester)
- som har samme behov uavhengig av geografi (men som ikke er et nasjonalt, homogent behov)

Generelle virkninger av innkjøpssamarbeid

Virkningene av innkjøpssamarbeid må vurderes etter hvordan de påvirker målene for offentlige anskaffelser i kommunesektoren, sammenlignet med en situasjon uten samarbeid. I tabellen nedenfor har vi oppsummert de viktigste målene for anskaffelser i kommunesektoren og gjengitt andelen innkjøpere i vår spørreundersøkelse som oppgir å ha opplevd positive (og negative) virkninger av innkjøpssamarbeid.

Virkinger av innkjøpssamarbeid: Andel respondenter som oppgir positive (og negative)

Mål		Andel som oppgir positiv (negativ) virkning av formaliserte, helhetlige samarbeid	Andel som oppgir positiv (negativ) virkning av andre typer samarbeid
	Behovsdekning	76 % (1 %)	43 % (11 %)
Effektiv offentlig tjenesteproduksjon	Administrasjonskostnad	75 % (3 %)	68 % (0 %)
	Betingelser i kontrakt	84 % (1 %)	65 % (4 %)
	Kontraktsoppfølging	52 % (6 %)	30 % (19 %)
Samfunnshensyn, herunder lønns- og arbeidsvilkår, miljø og menneskerettigheter		76 % (1 %)	41 % (0 %)
Effektiv konkurranse og vekst for små og mellomstore bedrifter		20 % (28 %)	10 % (31 %)
Demokratisk styring		19 % (17 %)	3 % (21 %)
Utvikling av lokalt næringsliv		13 % (33 %)	14 % (31 %)
Regelverksetterlevelse		88 % (1 %)	58 % (0 %)

Kilde: Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse (2021). Antall respondenter: Formaliserte: N=67. Andre typer samarbeid: N=29.

Basert på svar fra spørreundersøkelsen, intervjuer og økonomisk teori er det klart grunnlag for å si at innkjøpssamarbeid bidrar til bedre behovsdekning, reduserte transaksjonskostnader, bedre betingelser i kontrakt og, for formaliserte, helhetlige samarbeid; bedre kontraktsoppfølging. I sum anslår vi at innkjøpssamarbeid sparer kommunesektoren for administrasjonskostnader mellom 400 til 700 millioner kroner årlig, sammenlignet med en situasjon uten innkjøpssamarbeid. Den økonomiske verdien av bedrede innkjøpsbetingelser takket være samarbeid er mer usikker, men vi estimerer det til hvert fall å være minst én milliard kroner årlig, gitt en prisforbedring på minst 2 prosent av en fjerdedel av innkjøpsvolumet i kommunesektoren. Videre har samarbeid en klart positiv virkning på ivaretakelsen av samfunnshensyn og regelverksetterlevelse.

Det er en viss overvekt av respondenter, samt intervjuobjekter, som opplever at innkjøpssamarbeid har en negativ virkning på vekst for små og mellomstore bedrifter, demokratisk styring og utvikling av lokalt næringsliv. Dette kan forklares med at innkjøpssamarbeid kan bidra til å muliggjøre større kontrakter, å øke avstanden fra politikere til innkjøpsrådgivere, og avstanden fra innkjøpsrådgivere til lokale leverandører.

Samlet vurdering og overordnede anbefalinger

Vår samlede vurdering er at dagens bruk av innkjøpssamarbeid i kommunesektoren i hovedsak er hensiktsmessig for kommunene og fylkeskommunene som inngår i dem. Bruk av formaliserte, helhetlige samarbeid gir særlig små kommuner tilgang til kompetanse som kunne vært uforholdsmessig dyrt og/eller lite robust å skaffe på egen hånd. Den utbredte bruken av ulike former for samarbeid, tilpasset leverandørmarkedene, er rasjonell for å nå de samlede målsetningene for anskaffelser i kommunesektoren.

Samtidig ser vi enkelte forbedringspunkter. Det knytter seg særlig til små kommuner som mangler tilgang på innkjøpsfaglige miljøer, og kommuner av ulik størrelse som mangler tilgang til innkjøpssamarbeid på bo- og arbeidsmarkeds-, regionalt-, og nasjonalt nivå. I tillegg har vi noen råd om hvordan de samarbeidene som finnes bør innrette sin virksomhet, blant annet for å minimere ulempene innkjøpssamarbeid kan medføre for små, lokale bedrifter. Til sammen har vi utarbeidet fem anbefalinger for hvordan innkjøpssamarbeid kan bidra til enda bedre oppnåelse av målene for innkjøp i kommunesektoren, som vi oppsummerer i de neste avsnittene.

Anbefaling 1: Små kommuner bør som regel delta i formaliserte, helhetlige samarbeid

Små kommuner inngår ofte tilhæret like mange avtaler som store kommuner, og har dermed et relativt stort kapasitets- og kompetansebehov. For mange små kommuner kan det innebære uforholdsmessig høye administrative kostnader å skulle gjøre anskaffelser alene. Enkelte kommuner kan i prinsippet klare seg med én ressurs, men vil da være sårbar overfor uforutsette hendelser. For små kommuner kan det grunnet manglende ressurser være utfordrende å holde seg oppdatert på nasjonale føringer og delta på mange samarbeidsarenaer. Ved å delta i et formalisert, helhetlig samarbeid kan små kommuner få tilgang på et fagmiljø som også kan delta i andre samarbeidsarenaer på vegne av kommunene.

Rene sak-til-sak samarbeid kan til en viss grad dekke kapasitetsbehov og gi bedre betingelser, men kun for fellesavtaler. Vår virkningsanalyse har vist at innkjøpskompetanse og -verktøy i hovedsak bedres gjennom formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid. For en liten kommune som i dag mangler et eget innkjøpsmiljø (minimum to personer) vurderer vi derfor at det først og fremst er formaliserte, helhetlige samarbeid som kan gjøre kommunen i stand til å dekke sitt kompetansebehov på en kostnadseffektiv og robust måte.

Anbefaling 2: Følg suksessfaktorer for innkjøpssamarbeid, herunder fokus på felles behov og kontraktsoppdeling

Felles behov er en forutsetning for å inngå fellesavtaler og et viktig premiss for et meningsfullt innkjøpssamarbeid. En implikasjon av dette er at det største grunnlaget for innkjøpssamarbeid finnes innad i samme forvaltningsnivå, og mellom enheter med lignende prioriteringer og systemer. Dette er trolig noe av årsaken til at 35 av 36 formaliserte, helhetlige samarbeid er mellom kommuner og kommuner, mens kun ett er mellom kommuner og fylkeskommune. De fleste kommune-kommune samarbeidene er mellom kommuner i områder på størrelse med felles bo- og arbeidsmarkedsområder. Det er noen vare- og tjenestebehov som er felles for kommuner, fylkeskommuner og stat. For slike behov kan det være aktuelt å inngå fellesavtaler på tvers av forvaltningsnivå.

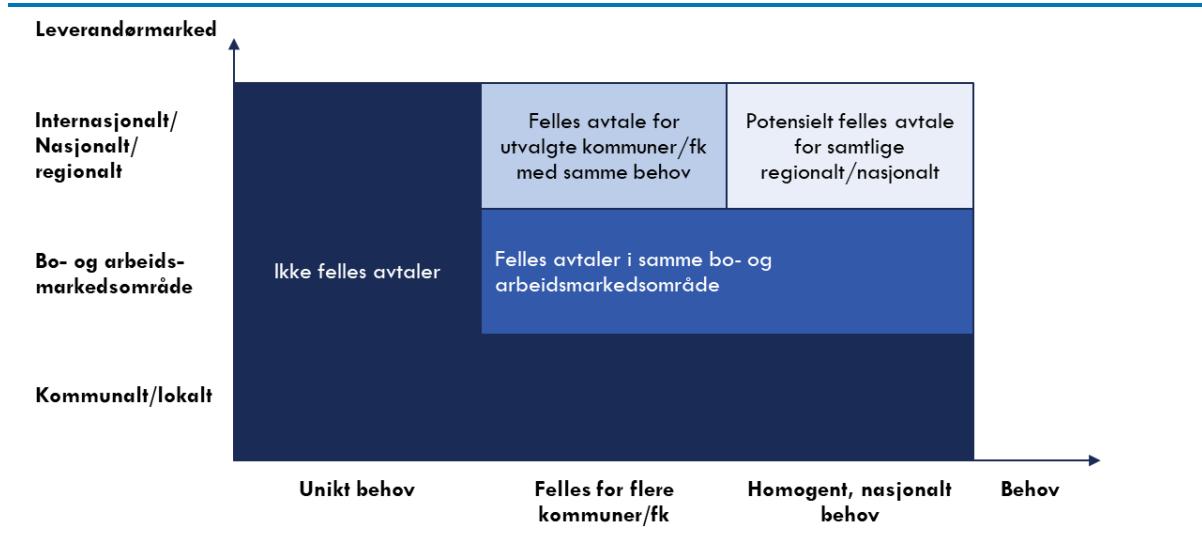
Innkjøpssamarbeid kan ha en negativ virkning på små og mellomstore virksomheters muligheter til å delta i konkurranser. Dette skyldes blant annet at samarbeid gjør det mulig å øke kontraktstørrelser, både geografisk og i volum. Små bedrifter har ikke nødvendigvis kapasitet til å delta dersom omfanget blir for stort eller konkurransegjennomføringen for krevende. Dette kan igjen føre til at konkurransen om de enkelte avtalene reduseres, som kan føre til dårligere betingelser i avtalene og/eller en negativ påvirkning på konkurranse og næringsutvikling på sikt. Det er derfor viktig at innkjøpssamarbeid vurderer å dele opp kontrakter i delkontrakter. For å kunne gjøre disse vurderingene, er det viktig at innkjøpere har god kjennskap til leverandørmarkedet i de ulike områdene som innkjøpssamarbeidet dekker.

Anbefaling 3: Ha tilgang til ulike typer samarbeid, tilpasset behov og leverandørmarked

Som illustrert i figuren nedenfor tilsier ulike kombinasjoner av behovssammenfall og leverandørmarked at ulike varer og tjenester er hensiktsmessig å kjøpe:

- for den enkelte kommune (ikke felles avtale)
- som fellesavtaler i samme bo- og arbeidsmarkedsområde
- som fellesavtale for utvalgte kommuner og fylkeskommuner med samme behov
- som fellesavtale for samtlige kommuner/fylkeskommuner regionalt/nasjonalt

Forutsetninger for at det skal være hensiktsmessig å inngå felles avtaler på ulike nivå



Kilde: Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse (2021)

Vi anbefaler at hver kommune og fylkeskommune har tilgang til kompetanse og kapasitet til å gjennomføre enkeltanskaffelser i kommunen. Dette er blant annet nødvendig for å gjøre gode anskaffelser av behov som er unike for kommunen, for eksempel kjøp av bygg- og anlegg. Videre bør hver kommune og fylkeskommune organisere seg slik at de kan inngå fellesavtaler med virksomheter innenfor samme bo- og arbeidsmarkedsområde for varer- og tjenester hvor virksomhetene har sammenfallende behov og leverandørmarked. Videre anbefaler vi at kommuner og fylkeskommuner bør ha tilgang på strukturer som gjør dem i stand til å inngå i fellesavtaler på regionalt og nasjonalt nivå, der det er hensiktsmessig.

Anbefaling 4: Bruke utvalgte nasjonale avtaler

Det er relativt få vare- og tjenestekategorier hvor det er egnet å inngå fellesavtaler på nasjonalt nivå. I Sverige, Finland og Danmark utgjør kjøp gjennom nasjonale fellesavtaler 3-5 prosent av kommunenesektorens samlede kjøp. Nasjonale avtaler egner seg i hovedsak når:

- Behovet er likt (homogent) på nasjonalt nivå
- Leverandørmarkedet er internasjonalt/nasjonalt og/eller anskaffelsen er egnet for kontraktsoppdeling
- Det er store administrative skalafordeler i transaksjonen (kompetanse/kapasitet)

Vi anbefaler at nasjonale og nesten nasjonale anskaffelser benyttes der behov, leverandørmarked og andre forhold tilsier at det er riktig for kommuner og fylkeskommuner. Slike avtaler kan gjennomføres av enkeltkommuner, fylkeskommuner eller Statens Innkjøpssenter.

Anbefaling 5: Økt nettverks- og veiledingsaktivitet

Anbefaling 1-4 retter seg mot de enkelte kommuner og fylkeskommuner. For en del kommuner og fylkeskommuner kan det være vanskelig å følge disse anbefalingene, som en følge av at de ikke kjenner til eksisterende samarbeid og nærliggende innkjøpsmiljøer og ikke har kompetanse på å opprette nye. For å bistå disse anbefaler vi:

- Økt deltagelse og aktivitet i eksisterende nettverk, med fokus på å stifte bekjentskap mellom kommuner og fylkeskommuner som i dag samarbeider i begrenset grad, selv om de deler behov og leverandørmarked. Dette kan gjøres i regi av KS Innkjøpsforum (KSI), KS, DFØ, fylkeskommunen eller andre.
- At det utarbeides en veileder i organisering og juridisk innretning på innkjøpssamarbeid. En slik veileder kan bygge videre på vår redegjørelse (se Vedlegg D), og helst inneholde ferdige avtalemaler mv. for å gjøre det lett for kommuner og fylkeskommuner å inngå egnede juridiske samarbeidsformer av ulik art.
- At det igangsettes informasjonstiltak på nettsider som KS.no med lenke til eksisterende nettverk og veiledningsmateriale som kan brukes av kommuner og fylkeskommuner som ønsker å starte nye samarbeid og ta del i eksisterende samarbeid.

1. Introduksjon

1.1 Utredningsmandat

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har engasjert Oslo Economics, med underleverandørene NIVI Analyse og Inventura, til å gjennomføre en utredning av innkjøpssamarbeid i kommunesektoren. Formålet med utredningen er å kartlegge hvordan samarbeid om kommunale og fylkeskommunale innkjøp organiseres i Norge og andre nordiske land, belyse fordeler og ulemper ved de ulike samarbeidsformene og foreslå tiltak til hvordan innkjøpssamarbeid i kommunal og fylkeskommunal sektor kan forbedres. Et premiss er at alle samarbeidsformer skal være frivillige for kommuner og fylkeskommuner.

Utredningen er gjennomført i perioden oktober 2020 til februar 2021.

1.2 Bakgrunn for utredningen

Flerere virkninger av innkjøpssamarbeid ble dokumentert i Meld. St. 22 (2018-2019)

I Meld. St. 22 (2018-2019), har regjeringen identifisert innkjøpssamarbeid som ett av seks hovedgrep for å nå målet om mer effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser.

I meldingen er det dokumentert at innkjøpssamarbeid kan ha en rekke positive gevinster. Ved å samordne sine innkjøp, kan oppdragsgiverne blant annet oppnå mer effektiv organisering og oppgavefordeling, skaffe seg høyere kapasitet og kompetanse, og få styrket sin innkjøpsmakt. Dette kan bidra til reduserte transaksjonskostnader, bedre priser, kvalitet og betingelser på varer og tjenester, og bedre muligheter til å fremme innovasjon, miljøhensyn og andre samfunnshensyn. Høyere kompetansenivå kan også gi styrket regelverksetterlevelse, og gi oppdragsgiverne større rettslig, teknisk og økonomisk sikkerhet i gjennomføringen av anskaffelsesprosessen.

Behov for mer kunnskap om virkningene av innkjøpssamarbeid og anbefalinger for videre utvikling

For å kunne ta i bruk innkjøpssamarbeid på en best mulig måte har regjeringen identifisert et behov for

mer kunnskap om virkningene av innkjøpssamarbeid og anbefalinger for videre utvikling. I den forbindelse ønsker regjeringen, i samarbeid med kommunesektoren, å få utredet hvordan samarbeid om kommunale og fylkeskommunale innkjøp kan gjøres på en best mulig måte.

I referansegruppen for utredningen deltar representanter for Kommunesektorens organisasjon (KS), Kommunesektorens Innkjøpsforum (KSI), KS Advokatene, Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), og Nærings- og fiskeridepartementet (NFD).

1.3 Kort om kommunesektorens oppgaver og innkjøp

Kommunesektorens oppgaver

Kommunene og fylkeskommunene i Norge har et bredt spekter av oppgaver. De har ansvar for tjenesteytelse innenfor områder som oppvekst og skole, helse, pleie og omsorg, teknisk sektor, kultur og kollektivtransport. I tillegg har kommuner og fylkeskommuner ansvar for myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling og demokrati.

Betydningen av innkjøp for kommunesektoren

Av den samlede ressursbruken i kommunesektoren i 2019 på ca. 580 milliarder kroner (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2020), stod kjøp av varer og tjenester for 245 milliarder kroner (42 prosent) (SSB, 2021).¹ Verdien av offentlige anskaffelser i kommune-Norge understrekker viktigheten av at anskaffelsesfunksjonen ivaretas på en god måte i alle Norges kommuner og fylkeskommuner.

Fordeling mellom kommuner og fylkeskommuner

Kommuner har vesentlig mer ressurskrevende oppgaver enn fylkeskommuner og står for størstedelen av innkjøpsvolumet i kommunesektoren. Siste tilgjengelige tall på fordelingen av innkjøpsvolum mellom kommuner og fylkeskommuner er fra 2017. Statistikken viser at kommuner stod for 78 prosent av innkjøpene, fylkeskommuner for 19 prosent og communal- og fylkeskommunal

¹ Dette tilsvarer ca. 7 prosent av verdiskapingen i Norge/samlet bruttonasjonalprodukt (BNP) i 2019 (3 568 milliarder kroner). Samlede offentlige anskaffelser inkludert stat,

utgjorde 595 milliarder kroner i 2019 (ca. 17 prosent av BNP).

forretningsdrift, herunder IKSer, for 3 prosent (SSB, 2021).

Viktigste vare- og tjenestekategorier

Den beste kilden vi kjenner til for innkjøpsdata i kommunesektoren er Kommunal Raports leverandørdatabase. For året 2019 hadde 403 kommuner (94 prosent av kommunene) og samtlige fylkeskommuner levert oversikter over utbetalinger til eksterne leverandører for foregående år. De innleverte dataene for 2019 summerte seg til 185 milliarder kroner (75 prosent av kommunenes

innkjøp det året og 84 prosent av innkjøp unntatt produktkjøp til husholdningene²). Ved hjelp av leverandørenes organisasjonsnummer, og tilhørende bransjekoder (NACE-koder) har Kommunal Rapport beregnet de viktigste vare- og tjenestekategoriene for kommunal sektor (kommuner og fylkeskommuner). En overordnet oversikt per hovedbransje er gjengitt i Figur 1-1 nedenfor. I Vedlegg A viser vi en mer detaljert oversikt over de viktigste underbransjene som kommunesektoren kjøpte varer og tjenester fra i 2019.

Figur 1-1: Største innkjøpskategorier i kommunesektoren



Kilde: Kommunal Rapport (leverandørbasen). Andeler for 2019. Vil endre seg til 2020/2021, blant annet på grunn av regionreformen (endret oppgavefordeling mellom stat og fylkeskommuner mv.). Se Vedlegg A for mer detaljert informasjon.

De klart viktigste kategoriene i kommunesektoren er bygg- og anleggsvirksomhet, samt finansiering og forsikring. Til sammen står disse to hovedkategoriene for ca. 40 prosent av innkjøpene i kommunesektoren. Videre er varehandel, helse- og sosialtjenester, transport (fylkeskommunen), tjenester (inkl. IT), eiendomsdrift og elektrisitetskjøp viktige kategorier. Den relative størrelsen på kategoriene varierer i stor grad mellom kommunene, blant annet avhengig av hvor store oppgaver som er satt ut til privat drift.

Fordeling av ansvar for kjøp i kommunesektoren

Ansvoaret for kjøpene av disse varene og tjenestene er fordelt mellom ulike enheter i kommunene. Som regel vil det alltid være en fagenhet/etat (behovshaver) med budsjettsvar for sine kjøp. For de fleste kategoriene vil i tillegg en anskaffelsesenhett være involvert for å ivareta det prosessuelle ansvaret/anskaffelsesfaget. Typisk vil anskaffelsesenheten sørge for maler, innkjøpssystemer mv., samt rådgiving. I større anskaffelser vil en medarbeider fra anskaffelses-enheten kunne være prosessansvarlig for konkurransegjennomføringen. Etter kontraktstildeling har behovs/budsjetthaver i de fleste tilfeller ansvar

² Kjøp av varer, tjenester og bruttoinvesteringer til kommunesektoren, inkludert kommunal og fylkeskommunal forretningsdrift utgjorde ca. 220 milliarder kroner i 2019.

Dette inkluderer ikke produktkjøp til husholdninger, herunder barnehagekostnader ol., som utgjorde 28 milliarder kroner i 2019.

for kontraktsoppfølging, men kan ofte få bistand av anskaffelsesenheten ved behov.

Det finnes et par viktige unntak fra den typiske ansvarsfordelingen mellom fagenhet/etat og anskaffelsesenheten.

Det første unntaket er små kommuner uten tilgang på en egen innkjøpsenhet (i egen organisasjon eller i et formalisert innkjøpssamarbeid). I slike tilfeller vil samtlige fagenheter/etater overlates til seg selv, eller eventuelt en person i økonomi/IT eller annen enhet som har en brøkdel stilling til å hjelpe andre med innkjøpsfaglige spørsmål.

Det andre unntaket er kategorier der anskaffelses-enheten i mange kommuner i begrenset grad har prosessansvar utover å tilby innkjøpssystemer. I mange kommuner kan dette gjelde kategorier med opptil halvparten av innkjøpsvolumet i kommunesektoren: bygg- og anlegg (unntatt håndverks-tjenester), helse- og sosialtjenester (og annen tjenesteutsettelse), eiendomsdrift og en del tilfeller også deler av finans. For disse kategoriene vil ansvarlige etater ofte ha større ansvar for utvikling av maler og gjennomføring av anskaffelser selv,

med begrenset innblanding fra anskaffelses-enheten.

Innkjøpssamarbeid i kommunesektoren vil først og fremst påvirke kjøp av varer og tjenester der anskaffelsesenheten/funksjonen i kommunen har et sentralt, prosessuelt ansvar. I tillegg kan innkjøpssamarbeid, og kompetansen de kan bidra med, ha betydning for kompetansen til anskaffelsesfunksjonen, og dermed også innflytelsen den får over vare- og tjenestekategorier der anskaffelsesenheterne har begrenset påvirkning i dag.

1.4 Rapportstruktur

Denne rapporten er strukturert som følger: I neste kapittel beskriver vi metode og informasjonskilder. I kapittel 3 presenterer vi kartleggingen av innkjøpssamarbeid. I kapittel 4 ser vi på virkninger av ulike former for innkjøpssamarbeid, blant annet hvordan innkjøpssamarbeid påvirker forutsetninger for å gjøre gode anskaffelser og virkninger på målene for offentlige anskaffelser. Til slutt, i kapittel 5 presenterer vi anbefalinger for kommunesektoren.

2. Informasjonskilder

Oversikt over informasjonskilder:

Utredningen baserer seg på informasjon innhentet gjennom

- Intervjuer
- Korte intervjuer
- Spørreundersøkelse
- Møter med referansegruppe
- Skriftlige kilder og statistikk

Disse informasjonskildene presenteres nærmere i det følgende.

Intervjuer

Vi har gjennomført en rekke intervjuer med aktører fra Norge og utlandet. Intervjuene er såkalt semi-strukturerte. Dette innebærer at vi i forkant av hvert intervju utarbeidet en intervjuguide med overordnede temaer og spørsmål som ble oversendt intervjuobjektene. Intervjuguidene ble benyttet som utgangspunkt for de ulike samtalene, samtidig som vi tilrettela for å diskutere andre synspunkter som intervjuobjektene anså som relevante å diskutere.

I Tabell 2-1 er intervjuobjekter listet opp. Vi har tatt sikte på å intervju innkjøpsledere fra et utvalg små og store kommuner som både deltar og ikke deltar i innkjøpssamarbeid, innkjøpsledere i formaliserte innkjøpssamarbeid og fylkeskommuner, leverandører, eksperter og bransjeorganisasjoner, samt sentrale aktører i andre nordiske land. Vi har gjennomført intervjuer med 31 organisasjoner i Norge og 6 organisasjoner i andre nordiske land; totalt 37 intervjuer.

Tabell 2-1: Dybdeintervjuer

Type	Aktør
Leverandør	Maske Narvikregionen næringsforening Phonero Aktiv Oppfølging Bolig Drift AS Narvik bedriftshelsetjeneste
Innkjøps-samarbeid	Felles innkjøpskontor Gjøvikregionen Lillehammerregionen Sunnhordaland Innherred innkjøpssamarbeid Abakus Nordmøre innkjøpssamarbeid Nordfjord, Sunnfjord og Sogn Statens innkjøpssenter Viken vest
Kommune	Berlevåg kommune Melhus kommune Alstahaug kommune Bergen kommune Oslo kommune Nord-Fron kommune Asker kommune
Fylkes-kommune	Agder (tidl. Knutepunkt Sørlandet) Viken fylkeskommune Troms og Finnmark Nordland fylkeskommune Innlandet fylkeskommune Trøndelag fylkeskommune
Eksperter	KS advokatene KS Innkjøpsforum (KSI)
Bransje-organisasjon	NHO SMB Norge
Nordiske aktører	Statens Inköpscentral SKL Kommentus Affärsconcept Kuntaliitto (finsk kommunalfurbund) Keino Hansel

Korte intervjuer

I tillegg til dybdeintervjuene har vi gjennomført en lang rekke korte intervjuer. Disse er brukt til kartlegging av formaliserte innkjøpssamarbeid, kartlegging av sak-til-sak samarbeid og i vurderingen av mulige tiltak. Intervjuene er gjennomført med administrasjonssjefer/rådmenn,

ledere for innkjøpssamarbeid, kommunale og fylkeskommunale innkjøpsrådgivere mv.

Kartleggingen av formaliserte innkjøpssamarbeid er gjennomført fylke for fylke og kommune for kommune gjennom hele landet. Som en del av dette har vi vært i kontakt med personer i samtlige fylker, blant annet en lang rekke rådmenn.

Spørreundersøkelse

For å få mest mulig representative svar har vi i tillegg til intervjuene laget en spørreundersøkelse til kommunesektoren. KS bistod med å sende ut spørreundersøkelsen til Norges 356 kommuner og 11 fylkeskommuner. Mottakerne var kontaktpersoner i KS Innkjøpsforum (KSI) for kommunene som er medlem der, og postmottak i kommunen for kommunene som ikke er medlem.

Formålet med spørreundersøkelsen var å kartlegge hva det samarbeides om, årsaker til deltagelse i samarbeid, hvordan forutsetninger for gode anskaffelser påvirkes av samarbeid, samt virkninger av innkjøpssamarbeid. Videre ble de som ikke deltar i innkjøpssamarbeid spurta om de viktigste årsakene til at de har valgt å ikke delta i innkjøpssamarbeid.

Spørreundersøkelsen er utformet basert på informasjon fra dybdeintervjuer og dokumentstudier. På undersøkelsen mottok vi 95 svar, hvorav 89 var fra enkeltstående kommuner, 5 fra innkjøpssamarbeid og 1 fra en fylkeskommune. Ettersom innkjøpssamarbeidene svarte på vegne av sine deltakerkommuner innebærer dette at spørreundersøkelsen er dekkende for 115 av landets kommuner, hvilket tilsvarer 32 prosent. Andelen av respondentene som deltar i formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid er representativ for landet som helhet. Med tanke på geografisk spredning og befolkningsstørrelse på kommunene er undersøkelsen forholdsvis representativ.

Referansegruppe

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har nedsatt en referansegruppe for utredningen, bestående av representanter for NFD selv, Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), anskaffelsesavdelingen i DFØ, KS, KSI og KS Advokatene. Det er gjennomført til sammen fire innspillsmøter med referansegruppen, der de er blitt forelagt forslag til undersøkelsesdesign, funn fra kartleggingen, funn fra virkningsanalysen, samt forslag til tiltak. Referansegruppen har kommet

med mange viktig innspill som er blitt hensyntatt i analysen.

Skriftlige kilder og statistikk

Vi har benyttet en rekke skriftlige kilder og statistikk i utredningsarbeid, blant annet følgende:

- Meld. St. 22. (2018-2019). *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*
- Oslo Economics, 2019. *Evaluering av Statens innkjøpssenter*, Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- KPMG, 2018. *Kartlegging av innkjøpssamarbeid i kommune, fylkeskommune og statlige virksomheter*, Oslo: Difi.
- Oslo Economics, 2020. *Utredning av store offentlige kontrakter*; Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet
- Oslo Economics, 2018. *Virkninger av krav til samfunnshensyn i offentlige anskaffelser*, Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet
- Kommunal rapport, 2021. *Leverandørdatasbasen*
- NOU 2020:15, 2020. *Det handler om Norge*, Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- NOU 2020:12, 2020. *Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn*, Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet
- Brandtzæg, B. A. & Aastvedt, A., 2020. *Tiltak for å stimulere til økt innovasjon og utvikling i distriktskommuner*, Bø: Telemarksforskning
- Statistikk fra SSB om offentlige innkjøp (Tabell 10807)
- Statistikk fra SSB om areal og befolkning for kommuner (Tabell 11342).

For øvrige skriftlige kilder viser vi til referanselisten (kapittel 6).

3. Kartlegging av kommunale og fylkeskommunale innkjøpssamarbeid

3.1 Introduksjon

Et innkjøpssamarbeid er samarbeid om å gjennomføre anskaffelser og/eller om kompetanse/kapasitet/systemer for anskaffelser. Innkjøpssamarbeid er svært utbredt i kommunesektoren, og kan ta følgende hovedformer:

- *Formaliserte, helhetlige samarbeid:* Avtalefestede samarbeid forankret i en felles operativ innkjøpsfaglig kompetanse, med et generelt innkjøpsmandat og myndighet til å utføre innkjøp på vegne av deltakerne.
- *Andre typer samarbeid:* Samarbeid som ikke tilfredsstiller samtlige krav til definisjonen av formaliserte samarbeid over. For eksempel mer eller mindre tilfeldige ad hoc samarbeid, ikke avtalefestede samarbeid og kategorispesifikke samarbeid.

Vi har gjennomført en fullstendig kartlegging av samtlige formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid i Norge per oktober 2020 (delkapittel 3.2). Denne finnes i sin helhet i NIVI rapport 2020-4. Videre har vi gjennomført en egen kartlegging av andre typer samarbeid (delkapittel 3.3). Kartleggingen av andre typer samarbeid er gjort med sikte på å kategorisere ulike typer av andre former for samarbeid, samt eksempler på disse. Innkjøpssamarbeid er i stadig endring, og vi understreker at følgende kartlegging gir et øyeblikksbilde av situasjonen i Norge høsten 2020 (se delkapittel 3.4). Til slutt, i delkapittel 3.5, sammenligner vi innkjøpssamarbeid i kommunesektorene i Norden.

3.2 Kartlegging av formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid

3.2.1 Definisjon av formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid

Formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid er samarbeid som oppfyller følgende fire kriterier:

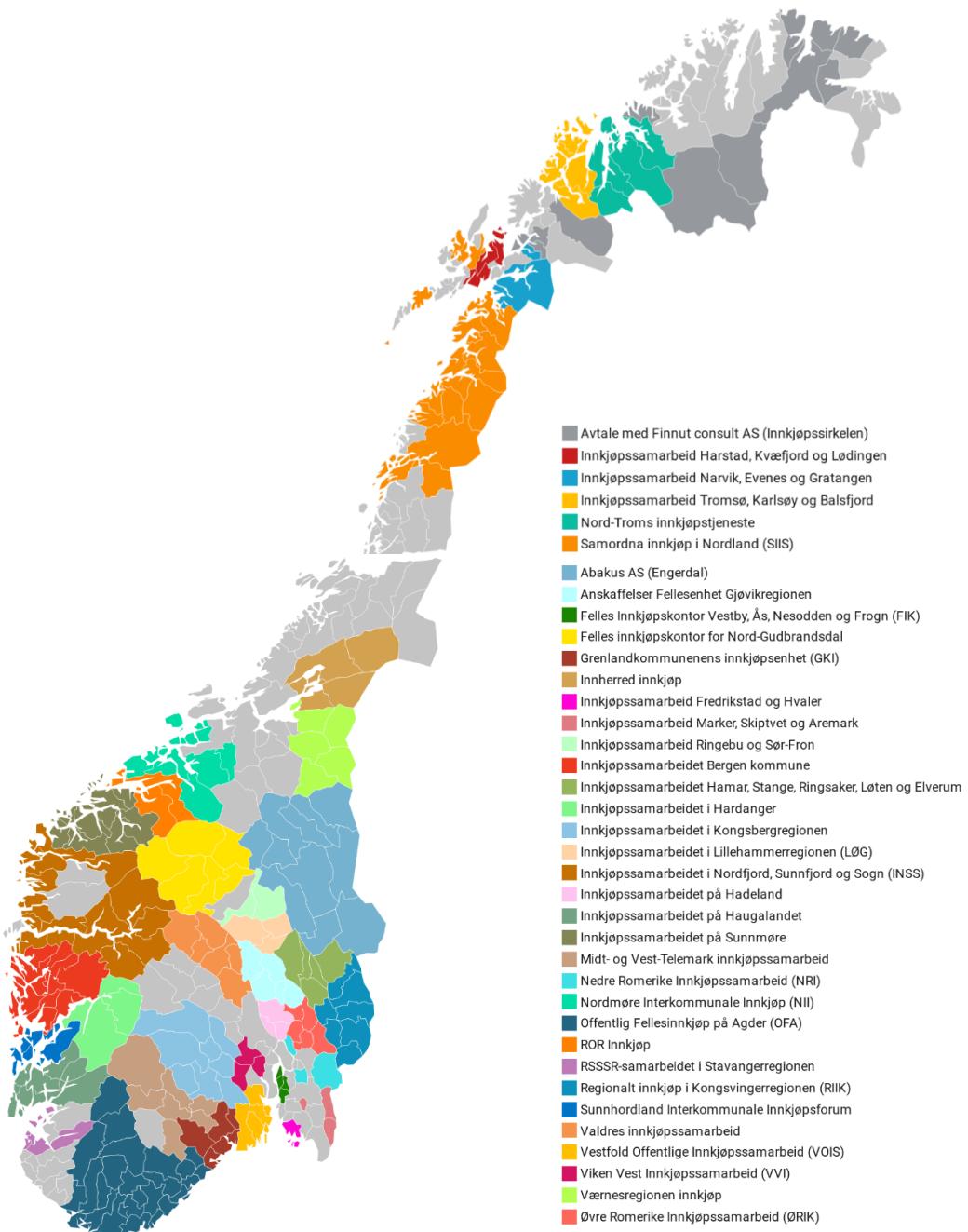
1. Avtalebasert samarbeid mellom kommuner hvor også fylkeskommuner og andre offentlige instanser kan inngå. Samarbeidet er basert på en skriftlig samarbeidsavtale som er vedtatt i alle kommunene og av ev. andre deltakere. Kommuner er hoveddaktører i samarbeidet.
2. Samarbeid er forankret i en felles operativ innkjøpsfaglig kompetanse. Den felles fagressursen kan være organisert og lokalisert på ulike måter, samlokalisert eller integrert i noen av, eller alle, de samarbeidende kommunene.
3. Den dedikerte fagressursen har myndighet til å utføre innkjøp på vegne av deltakerne. Fagressursen har en definert innkjøpsrolle forankret i et innkjøpsreglement. Samarbeidet kan også innebære samarbeid om strategiske spørsmål nedfelt i en felles innkjøpsstrategi. Fagressursen kan også ivareta andre roller enn konkrete innkjøp, knyttet til forvaltning og oppfølging av rammeavtaler, løpende rådgivning til eierne, leverandørutvikling og andre former for opplæring og kompetanseutvikling (fagnettverk).
4. Felles fagenhet har et generelt innkjøpsmandat. Samarbeidet er ikke et begrenset sektorsamarbeid om for eksempel innkjøp av forsikringer eller andre enkeltkategorier.

3.2.2 Geografisk fordeling av innkjøpssamarbeid

I kartleggingen er det identifisert 36 formelle interkommunale samarbeid om innkjøp, som oppfyller kriteriene i definisjonen. Antall kommuner som deltar i formalisert samarbeid er 246 av 356, hvilket utgjør omrent 70 prosent av landets kommuner.

Som det fremgår av oversiktskartet i Figur 3-1 er det store variasjoner mellom Nord- og Sør-Norge og de enkelte fylker.

Figur 3-1: Formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid per oktober 2020



Kilde: NIVI Analyse, 2020. Frøya og Orkland har (små) aksjeposter i Abakus, men deltar ikke på alle avtaler og betaler timepris i motsetning til andre deltakere. De regnes derfor ikke som medlemmer av helhetlige samarbeid. Flere kommuner samarbeider om kompetanse og/eller koordinering uten at det innebefatter praktisk gjennomføring av innkjøp. I Melhus og Skaun finnes et eksempel på slikt samarbeid, samt innkjøpsressursen til regionrådet i Hallingdal. Dette regnes ikke som formaliserte, helhetlige samarbeid.

Figur 3-1 viser en oversikt over andelen kommuner som deltar i formaliserte, helhetlige samarbeid i de respektive fylkene. Andelen av kommunene som deltar i formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid varierer fra 31 prosent av kommunene i Troms og

Finnmark til alle eller nesten alle kommunene i fire av fylkene i Sør-Norge (Møre og Romsdal, Agder, Innlandet og Vestfold og Telemark).

I Finnmark er det ikke funnet noen formaliserte interkommunale ordninger som oppfyller definisjonen. Vi regner da ikke med at 12 kommuner har avtale med et privat konsulentfirma (Finnut consult AS) om medlemskap i Innkjøpssirkelen. Disse kommunene er avmerket i grått i kartet på forrige side.

Tabell 3-1: Andel kommuner per fylke som deltar i formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid

Fylke	Kommuner totalt	Antall som deltar i formalisert samarbeid	Deltaker-frekvens (prosent)
Møre og Romsdal	26	26	100 %
Agder	25	25	100 %
Innlandet	46	45	98 %
Vestfold og Telemark	23	22	96 %
Vestland	43	39	91 %
Nordland	41	24	59 %
Viken	51	28	55 %
Rogaland	23	12	52 %
Trøndelag	38	13	34 %
Troms og Finnmark	39	12	31 %
Oslo	1	0	0 %
Hele landet	356	246	69 %

Kilde: NIVI Analyse (2020)

Som det fremgår av kartet er mange av de kommunale innkjøpssamarbeidene etablert i kjente kommunale samarbeidsstrukturer som mange steder er godt i samsvar med felles bo- og arbeidsmarkedsområder.

Det gjelder typiske regionbyer som Tromsø-, Harstad- og Narvikregionen, hvor bykommunen har et etablert samarbeid med de nærmeste nabokommuner. Møre og Romsdal er delt i tre samarbeidsregioner som stort sett følger grensene for regionrådene og de gamle fogderiene Nordmøre, Romsdal og Sunnmøre.

I gamle Hordaland har Bergen kommune etablert samarbeid i tilnærmet hele den funksjonelle storbyregionen. Tilsvarende helhetlig organisering

finnes ikke i de andre storbyregionene. Agder skiller seg ut ved at det kommunale innkjøpssamarbeidet er organisert felles for hele det nye fylket.

Østlandet fremstår med en litt blandet og stedvis mer oppdelt samarbeidsstruktur sett opp mot geografisk funksjonelle inndelinger. Kommunene i Midtre og Øvre Telemark, Grenland og Vestfold er samlet i rimelig funksjonelle samarbeidsområder. Alle seks kommunene i Vestfold deltar i VOIS, og Vestfold er sammen med gamle Sogn og Fjordane eksempler på at de gamle fylkene videreføres som kommunale samarbeidsområder (med noen unntak i Sogn og Fjordane). Også i de faste kommune-regionene i Oppland og deler av Hedmark (Hamarregionen og Kongsvingerregionen) er innkjøpssamarbeidet godt i samsvar med funksjonelle kommuneinndelinger.

De største avvikene i forhold til geografisk funksjonelle inndelinger gjelder følgende:

- I flere av storbyregionene og andre flerkommunale byregioner finnes ikke formalisert innkjøpssamarbeid mellom kommunene. Det gjelder Oslo med nære omegnkomuner, inkl. subregionene i Akershus og byregionene Drammen, Ringerike, Moss, Indre Østfold og Nedre Glomma. Det bør nevnes at det finnes omfattende innkjøpssamarbeid av mindre formalisert, helhetlig art, noe vi beskriver i neste delkapittel.
- Stavangerregionen og Trondheimsregionen har heller ikke etablert innkjøpssamarbeid som dekker den funksjonelle storbyregionen.
- I Indre Østfold (Marker, Skiptvet og Aremark), Follo (Vestby, Ås, Nesodden og Frogn), Nedre Romerike (Nittedal, Aurskog-Høland og Enebakk) og rundt nye Drammen kommune (Lier, Øvre Eiker og Modum), finnes eksempler på innkjøpssamarbeid som fremstår som «motvektssamarbeid» eller «restsamarbeid» i mangel på inkludering i den funksjonelle by- eller kommuneregionen.
- I Nordland er det etablert et innkjøpssamarbeid som bryter med gjeldende regionrådsstruktur og vanlig inndeling av kommuneregioner for utvikling av interkommunalt samarbeid. Samarbeidet dekker 21 av fylkets 41 kommuner, med spredt deltagelse fra alle deler av fylket.
- I Sogn og Fjordane har nye Sunnfjord kommune, samt Gloppen og Solund, valgt å stå

utenfor innkjøpssamarbeidet i området. Dette er skjedd i forbindelse med kommunesammenslåing, da fylkeskommunen trakk seg ut av innkjøpssamarbeidet, og Kinn overtok ansvar som vertskommune.

- I hele landet finnes 110 kommuner som ikke deltar i formalisert interkommunalt innkjøpssamarbeid, hvorav nesten halvparten i Nord-Norge.

3.2.3 Samarbeid på tvers av forvaltningsnivå

I kartleggingen er det gjort følgende funn når det gjelder formalisert samarbeid på tvers av forvaltningsnivåene:

- Nesten samtlige registrerte samarbeidsordninger har kun kommuner som formelle eiere.
- OFA er eneste klare unntak. Agder fylkeskommune er formell medeier i Offentlig Fellesinnkjøp på Agder (OFA), sammen med alle de 25 kommunene i det nye fylket.
- Trøndelag fylkeskommune ønsker å yte bistand og utvikle innkjøpskompetansen i kommunene i Trøndelag i samsvar med kommunenes behov. Alle kommuner i Trøndelag skal ha mulighet til å delta i innkjøpssamarbeidet med fylkeskommunen, men det er ikke etablert et formalisert, helhetlig samarbeid mellom forvaltningsnivåene.
- RSSSR-samarbeidet i Stavangerregionen har form av en formalisert nettverksmodell med felles utarbeidelse av konkurransegrunnlag og fleksibel deltakelse på ulike rammeavtaler, der også fylkeskommunen kan være med på noen avtaler.
- Tilsvarende løs og fleksibel organisering med mulighet for utnyttelse av hverandres rammeavtaler er vanlig i Trøndelag, Møre og Romsdal og noen andre fylker.
- Regionreformen har i flere tilfeller medført tilbaketreking og nedlegging av tidligere formalisert samarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner.
- Kartleggingen tyder også på at formaliserte samarbeid mellom kommuner og statlige virksomheter ikke er vanlig, ut over løsere former for samarbeid om innkjøp på utvalgte områder. Vestfold Offentlige Innkjøpssamarbeid (VOIS) har i tillegg til seks kommuner i Vestfold også Universitetet i Sørøst-Norge som medlem. Innkjøpssamarbeidet rundt Bergen kommune omfatter i tillegg til kommuner også enkelte statlige virksomheter og en del

andre tilknyttede aktører som Bergen kirkelige fellesråd og private og ideelle alders- og sykehjem.

3.2.4 Folketall i kommuner som deltar i formalisert, helhetlig innkjøpssamarbeid

Andelen av kommuner med ulik størrelse som deltar i formaliserte, helhetlige samarbeid er forholdsvis lik for kommuner av ulik størrelse, uavhengig av innbyggertall, med noen unntak. Blant kommuner de minste kommunene med under 1 000 innbyggere er deltakerandelen lavere enn snittet på 70 prosent, se Tabell 3-2. Det er også noe mindre samarbeid blant de aller største kommunene med over 50 000 innbyggere. Deltakerandelen er noe høyere enn snittet for kommuner med mellom 20 000 til 49 999 innbyggere.

Tabell 3-2: Andel kommuner med ulikt folketall som deltar i formaliserte, helhetlige samarbeid

Folketall	Antall	Andel av alle kommuner i samme intervall
Under 1 000	9	43 %
1 000 - 2 999	73	68 %
3 000 - 4 999	32	70 %
5 000 - 9 999	51	74 %
10 000 - 19 999	34	67 %
20 000 - 49 999	36	84 %
Over 50 000	11	58 %
Totalt	246	69 %

Kilde: NIVI Analyse (2020).

Blant de største kommunene som ikke deltar i samarbeid finner vi åtte kommuner med mer enn 50 000 innbyggere, hhv. Oslo, Trondheim, Bærum, Drammen, Asker, Lillestrøm, Nordre Follo og Sarpsborg.

3.2.5 Fakta om innkjøpssamarbeidene

Tabell 3-3 viser en oversikt over innkjøpssamarbeidenes størrelse målt i antall kommuner, samlet innbyggertall og utstrekning i areal.

Gjennomsnittlig antall deltagere ligger på 6-7 kommuner. Gjennomsnittlig befolningsgrunnlag for ordningene ligger på 90 000, men variasjonen er stor, fra omrent 7 000 for innkjøpssamarbeidet mellom Ringebu og Sør-Fron til mer enn 450 000 for innkjøpssamarbeidet rundt Bergen kommune.

Over 90 prosent av ordningene har et større befolningsgrunnlag enn 15-20 000 innbyggere.

Tabell 3-3: Oversikt over formaliserte innkjøpssamarbeid med antall deltagende kommuner, folketall, areal (km²) og årsverk i innkjøpssamarbeidet

Fylke	Navn samarbeidsordning	Antall kommuner	Folketall 1.1.20	Areal (km ²)	Faste årsverk
Innlandet	Offentlig Fellesinnkjøp på Agder (OFA)	25	307 000	16 400	6
	Abakus AS (Engerdal)	11	35 000	20 100	6
	Anskaffelser Fellesenhet Gjøvikregionen	5	71 000	3 200	7
	Felles innkjøpskontor for Nord-Gudbrandsdal	6	18 000	9 900	2
	Hamar, Stange, Ringsaker, Løten og Elverum	5	116 000	4 000	
	Lillehammerregionen (LØG)	3	40 000	2 300	4
	Regionalt innkjøp i Kongsvingerregionen (RIIK)	7	52 000	5 300	3
	Ringebu og Sør-Fron	2	8 000	2 000	1
Møre og Romsdal	Valdres innkjøpssamarbeid	6	18 000	5 400	1
	Nordmøre Interkommunale Innkjøp (NII)	10	70 000	6 100	6
	ROR Innkjøp	3	43 000	3 100	6
Nordland	Sunnmøre	14	155 000	5 800	14
	Narvik, Evenes og Gratangen	3	24 000	4 000	2
Rogaland	Samordna innkjøp i Nordland (SIIS)	21	156 000	20 900	5
	Haugalandet	10	119 000	4 700	8
	RSSSR-samarbeidet i Stavangerregionen	4	261 000	1 400	
Troms og Finnmark	Harstad, Kvæfjord og Lødingen	3	30 000	1 500	3
	Nord-Troms innkjøpstjeneste	6	16 000	9 400	1
	Tromsø, Karlsøy og Balsfjord	3	85 000	5 100	14
Trøndelag	Innherred innkjøp	5	68 000	7 000	5
	Værnesregionen innkjøp	6	36 000	6 100	5
Vestfold og Telemark	Grenlandkommunenes innkjøpsenhett (GKI)	6	122 000	2 800	5
	Midt- og Vest-Telemark innkjøpssamarbeid	7	30 000	7 400	2
	Vestfold Offentlige Innkjøpssamarbeid (VOIS)	6	246 000	2 200	3
Vestland	Bergen kommune	14	455 000	7 100	24
	Hardanger	3	13 000	5 500	1
	Nordfjord, Sunnfjord og Sogn (INSS)	15	80 000	15 000	4
	Sunnhordland Interkommunale Innkjøpsforum	5	50 000	1 900	5
Viken	Felles Innkjøpskontor Vestby, Ås, Nesodden og Frogn (FIK)	4	74 000	400	5
	Fredrikstad og Hvaler	2	87 000	400	9
	Hadeland	3	30 000	1 300	1
	Kongsbergregionen	8	58 000	9 000	1
	Marker, Skiptvet og Aremark	3	9 000	800	1
	Nedre Romerike Innkjøpssamarbeid (NRI)	3	53 000	1 600	3
	Viken Vest Innkjøpssamarbeid (VVI)	3	60 000	1 300	2
Totalt		246	3 205 000	202 100	173

Kilde: NIVI Analyse, 2020 og SSB, 2020 (Tabell 11342). Se oversikt over alle kommuner som inngår i de formaliserte innkjøpssamarbeidene i Tabell B-1 i Vedlegg B. Folketall er avrundet til nærmeste '000 og areal til nærmeste '00. *RSSSR-samarbeidet og Innkjøpssamarbeidet Hamar, Stange, Løten og Elverum er utelatt fra kolonnen med faste årsverk ettersom de har integrert fagkompetanse. Oppgitte tall er behøftet med usikkerhet, og kan variere over tid.

Av de 36 formaliserte, helhetlige samarbeidene er mesteparten mellom kommuner i områder på størrelse med felles bo- og arbeidsmarkedsområder.³ Et mindretall av samarbeidene kan anses som regionale samarbeid, herunder Samordna innkjøp i Nordland, INSS (Sogn og Fjordane), Abakus, OFA (Agder) og Bergen kommunes innkjøpssamarbeid. Ett av de regionale samarbeidene er mellom kommuner og fylkeskommune (OFA), og ett er felles for kommune og statlige virksomheter (Bergen innkjøpssamarbeid).

Blant de nesten 70 prosentene av norske kommuner som deltar i formaliserte, helhetlige innkjøps-samarbeid, er om lag to tredeler samarbeid i områder på størrelse med felles bo- og arbeidsmarkedsområder, avhengig av hvor en setter grensene. Dette omfatter rundt to femtedeler av landets innbyggere totalt. Den resterende tredelen er regionale samarbeid, og omfatter en femtedel av landets innbyggere. Kommuner som ikke inngår i formaliserte, helhetlige samarbeid (men som deltar i andre former for samarbeid) omfatter 31 prosent av alle norske kommuner og 40 prosent av landets innbyggere.

80 prosent av samarbeidsordningene er forankret i innkjøpsfaglige miljøer med 2 eller flere årsverk. Gjennomsnittlig fagmiljøstørrelse ligger på 5 årsverk. Totalt er det om lag 170 faste stillinger i de 36 formaliserte, helhetlige innkjøps-samarbeidene i kommunesektoren. I tillegg til disse ressursene har flere kommuner egne, dedikerte anskaffelsesfaglige ressurser.

3.2.6 Ansvar og organisasjonsmodeller

Den mest vanlige organisasjonsmodellen for formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid har følgende kjennetegn:

- Samlokalisert fagkompetanse i en utpekt vertskommune, ofte integrert i den største kommunens innkjøpsavdeling
- Ledelse fra innkjøpssjef i vertskommunen eller en regional innkjøpskoordinator
- Styringsgruppe eller formelt styre bestående av kommunedirektører eller økonomisjefer
- Innkjøpsreglement og ofte felles innkjøpsstrategi vedtatt i kommunestyrene

- Faste innkjøpskontakter i den enkelte kommune som kan utgjøre et innkjøpsråd
- Brukergrupper og faglig organisering etter behov for å sikre god behovstilpasning i tilknytning til konkrete anskaffelser

I kartleggingen er det i tillegg identifisert to andre modeller:

- En nettverksmodell med integrert innkjøpsfaglig kompetanse i alle deltagende kommuner. Modellen er typisk for relativt store kommuner som kommunene i Hamarregionen og Stavangerregionen. Modellen kan være kjennetegnet av lite administrativ formalisering ved at vertskommuneansvaret for ulike anskaffelser kan veksle mellom deltakerne. I Innherred innkjøp er det utpekt en kontorkommune med arbeidsgiveransvar for samarbeidets ansatte, som også ivaretar arkivansvar, samarbeidets forretningsadresse, regnskapsføring, administrative støttefunksjoner og øvrige funksjoner som inngår i daglig drift.
- En regionrådsmodell der en innkjøpskoordinator og eventuelt flere innkjøpsrådgivere inngår som del av regionrådets administrasjon. Regionrådsmodellen innebærer mulighet for strategisk forankring i regionrådet (interkommunalt politisk råd etter ny kommunelov) og kan ha samme type organisering og forankring mot kommunene som standardmodellen.

3.2.7 Juridisk hjemmelsgrunnlag

Halvparten av de registrerte samarbeidsordningene er organisert med hjemmel i vertskommuneregelverket i kommuneloven (§20-2).

En tredjedel av samarbeidene oppgis å være avtalebasert uten spesifisert hjemmel. Det er funnet fire samarbeid organisert med styre etter den gamle kommunelovens §27.

I kartleggingen er det kun funnet ett eksempel på selskapsorganisering av interkommunalt innkjøps-samarbeid. Det gjelder Abakus AS, som ble etablert i 2001. Aksjeselskapet ble kjøpt opp av 11 kommuner i Østerdalen, samt Røros kommune, i 2015.⁴

³ Størrelsen på disse avgrensede leverandørmarkedene vil variere på tvers av de ulike vare- og tjenesteområdene. Det som avgrenser området er at leverandører må kunne levere varer- og tjenester innenfor området uten å måtte reise veldig langt, eller måtte opprette nye avdelinger.

⁴ Siden 2015 har Elverum, Frøya, Orkland (tidligere Meldal) og senest Rindal kommune kjøpt seg inn i selskapet.

Ingen av de kartlagte ordningene er for tiden organisert med hjemmel i Lov om interkommunale selskaper (IKS). IKS-loven er i utgangspunktet beregnet for forretningspregede oppgaver og er betegnet som kommunenes aksjelov. Myndighetsdimensjonen og kravet til god politisk og administrativ forankring og styring av kommunenes innkjøpsfunksjon kan være viktige årsaker. Det er heller ikke avdekket tilfeller av kommuner som oppgir å gjøre anskaffelser gjennom innkjøpssentral etter forskrift om offentlige anskaffelser.

3.3 Kartlegging av andre typer samarbeid

I tillegg til de helhetlige, formaliserte samarbeidene, deltar kommuner og fylkeskommuner i andre typer innkjøpssamarbeid. Med andre typer samarbeid menes alle samarbeid som ikke har et helhetlig innkjøpsmandat, mangler formalisering og/eller felles ressurser. Disse omtales ofte som sak-til-sak samarbeid.

En typisk norsk kommune inngår i flere slike samarbeid, enten direkte med andre kommuner og/eller fylkeskommuner, eller gjennom sitt formaliserte, helhetlige samarbeid. Omfanget av slike typer innkjøpssamarbeid i kommunesektoren er svært omfattende. Alle kommuner vi har undersøkt som ikke er en del av formaliserte, helhetlige samarbeid, hadde i det minste noe innkjøpssamarbeid med andre kommuner. I tillegg har kommunene som inngår i formaliserte, helhetlige samarbeid også andre typer samarbeid (oftest omtalt som sak-til-sak samarbeid).

Samarbeidenes grenser er som regel tilpasset leverandørmarkedene for ulike typer varer og tjenester, noe som forklarerer hvorfor én kommune typisk inngår i flere ulike samarbeid. Slike samarbeid kan omfatte oppdragsgivere:

- i samme bo- og arbeidsmarkedsområde, herunder samarbeid mellom
 - kommuner som ikke er med i formaliserte, helhetlige samarbeid
 - formaliserte samarbeid og andre kommuner
- i samme region mellom
 - formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid
 - kommuner, og kommuner og formaliserte, helhetlige samarbeid
 - kommuner og fylkeskommune
- med nasjonale, homogene behov, mellom

- kommuner
 - fylkeskommuner og kommuner
 - kommune, fylkeskommune og stat
- som har samme behov uavhengig av geografi (men som ikke er et nasjonalt, homogent behov)

I det følgende vil vi gi en kort beskrivelse av de ulike hovedtypene og gi eksempler på samarbeid for hver type.

3.3.1 Samarbeid i områder på størrelse med felles bo- og arbeidsmarkedsområder

Mellom kommuner som ikke er med i formaliserte, helhetlige samarbeid

Første type samarbeid, er virksomheter som samarbeider mer eller mindre fra sak-til-sak med andre nærliggende kommuner. Dette kan både være samarbeid mellom enkeltkommuner, eller mellom enkeltkommuner og et nærliggende innkjøpssamarbeid. Et eksempel på førstnevnte er Asker kommune som har et utstrakt sak-til-sak samarbeid med andre enkeltkommuner, som blant annet Bærum, Drammen og Oslo, samt andre nærliggende områder.

Samarbeidene til for eksempel Asker kommune er til dels svært langsiktige, men skiller seg fra formaliserte, helhetlige samarbeid ved at det ikke er gitt et helhetlig innkjøpsmandat for flere kommuner sammen til én felles enhet med egne ressurser. I andre typer samarbeid er det vanlig at oppdragsgivere deler på å gjennomføre anskaffelser for flere kommuner. Det finnes også andre ressursfordelingsmodeller; Oslo kommune, som gjennomfører en lang rekke fellesanskaffelser for kommuner i nærområdet og nesten nasjonalt tar en administrasjonsavgift for å håndtere konkurransegjennomføringen.

Mellom formaliserte samarbeid og andre kommuner

Det er også avdekket sak-til-sak samarbeid hvor kommuner som ikke deltar i formaliserte samarbeid, deltar på avtaler sammen med nærliggende formaliserte samarbeid fra sak-til-sak. Eksempler på dette er Melhus og Skaun kommune. De samarbeider tett med Værnesregionen uten at det foreligger en formell avtale. De deltar på en rekke av Værnesregionens avtaler, har en gjestebruker i deres innkjøpsgruppe og gjennomfører ukentlige Teams-møter. Når Værnesregionen skal gjennomføre en anskaffelse, sender de en invitasjon til Melhus og Skaun, som deretter beslutter om de ønsker å delta eller ikke. Dersom de ønsker å delta,

finansierer de deltakelsen ved å bistå i deler av anskaffelsesprosessen. Melhus og Skaun har også full mulighet til å påvirke anskaffelsen.

Et annet eksempel er Nord-Fron kommune. De samarbeider tett fra sak-til-sak med innkjøpssamarbeidet i Midt-Gudbrandsdalen. Samarbeidet er organisert ved at de to partene blir enige om hvilke avtaler de ønsker å gjennomføre i felleskap, før de fordeler mellom seg hvem som skal gjennomføre hvilke anskaffelser. Begge parter har mulighet til å påvirke hvordan felles-anskaffelsene skal utformes.

3.3.2 Samarbeid i samme region

Mellom formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid

En rekke innkjøpssamarbeid som vi har intervjuet har andre typer samarbeid, ofte omtalt som «sak-til-sak»-samarbeid med andre formaliserte, helhetlige samarbeid. Dette gjelder i hovedsak de mindre lokale innkjøpssamarbeidene som samarbeider med innkjøpssamarbeid i samme region innen vare- og tjenestemråder hvor de har et felles leverandørmarked, og hvor de kan oppnå bedre betingelser og eventuelt også andre fordeler ved å samarbeide. Et eksempel på dette er at Innherred innkjøpssamarbeid samarbeider med Værnesregionens innkjøpssamarbeid om kjøp av medisinsk forbruksmateriell, strøm, kontorrekvisita, telefon- og IT-utstyr mm. Et annet eksempel er samarbeidet mellom innkjøpssamarbeidene i Sunnhordaland, Hardanger og Haugalandet, som rullerer på å inngå fellesavtaler på vegne av alle deltakere.

Mellom kommuner, og kommuner og formaliserte, helhetlige samarbeid

I tillegg til regionale samarbeid mellom formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid, finnes det også regionale samarbeid mellom kommuner og mellom kommuner og formaliserte samarbeid. Dette gjelder blant annet enkelte av avtalene mellom kommuner på Østlandsområdet. Et annet relevant eksempel er avtalesamarbeidet mellom Viken Vest innkjøpssamarbeid og øvrige kommuner i regionene. Viken Vest innkjøpssamarbeid er et formalisert innkjøpssamarbeid mellom Modum, Lier og Øvre Eiker. De inngår fellesavtaler for deltakere i samarbeidet, men åpner også opp for at andre kommuner i regionen (som Hallingdals-

kommunene) kan delta på deres avtaler, mot at de betaler proveny for konkurransegjennomføringen. På det meste har så mange som 24 kommuner deltatt på fellesavtalene til Viken Vest.

Mellom kommuner og fylkeskommune

I dag er det kun Agder fylkeskommune som deltar i et formalisert, helhetlig innkjøpssamarbeid med kommuner, og flere fylkeskommuner har trukket seg ut av formaliserte innkjøpssamarbeid med kommuner i forbindelse med regionreformen. Samtidig er det fortsatt en rekke fylkeskommuner som samarbeider fra sak-til-sak med kommuner i sine respektive fylker uten at det foreligger en formell samarbeidsavtale. Eksempler på dette er Møre og Romsdal fylkeskommune og Trøndelag fylkeskommune som inviterer kommuner til å delta på utvalgte avtaleområder hvor kommuner kan ha samsvarende behov.

3.3.3 Nasjonalt samarbeid (homogene behov)

Mellom kommuner

Det finnes også enkelte eksempler på nesten nasjonale sak-til-sak samarbeid mellom kommuner. Oslo kommune gjennomfører enkelte samkjøpsavtaler hvor de inviterer alle som ønsker til å delta på deres avtale. Dette gjelder rammeavtale for innkjøp av legemidler og multidose, hvor 100 kommuner deltar⁵, og deres rammeavtale for oppfølging og kontroll av offentlige anskaffelser, hvor 229 kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter deltar.

I disse samarbeidene, og andre samarbeid med én ledende kommune, er det i hovedsak kommunen som gjennomfører anskaffelsen som har mulighet til å påvirke utforminga. De kommunene som er interessert i å delta får oversendt kravspesifikasjonen, og kan så velge å delta dersom de ønsker det. Oslo kommune praktiserer denne formen for sak-til-sak samarbeid i dag, hvor kommuner som ønsker å delta signerer en samkjøpsavtale med Oslo kommune.

Mellom fylkeskommuner, samt kommuner og fylkeskommuner

Det eksisterer også et relativt omfattende samarbeid mellom fylkeskommunene i nord (FKN-samarbeidet). Dette er et samarbeid mellom fylkeskommunene i Troms og Finnmark, Nordland, Trøndelag og Møre og Romsdal.⁶ Samarbeidet er

⁵ Tilsvarende har Bergensregionen, Stavanger og Trondheim en felles legemiddelavtale.

⁶ Tidligere deltok også Hordaland i samarbeidet.

organisert ved at de ulike fylkeskommunene bytter på å inngå avtaler innenfor noen få vare- og tjenesteområder hvor de har felles behov. Dette inkluderer blant annet mobiltelefoni, leiebil, dentalt forbruksmateriell, teknisk gass og hotelltjenester. I Møre og Romsdal og Trøndelag er det også mulig for kommuner å delta på enkelte av avtalene i FKN-samarbeidet. På disse avtaleområdene vil totalt sett 74 kommuner og 4 fylkeskommuner ha mulighet til å delta. Ifølge våre kilder er avtalen FKN-samarbeidet har på mobiltelefoni Norges største, større enn fellesavtalen Statens innkjøpssenter har inngått for statlig sektor.

Mellom kommune, fylkeskommune og stat

Statens innkjøpssenter (SI) har fått mandat til å opprette en markedslass (med rammeavtaler) for kjøp av skytjenester som kan brukes av hele offentlig sektor (statlig, fylkeskommunal og kommunal sektor). Markedslassen er ennå ikke i drift.

3.3.4 Samarbeid mellom oppdragsgivere som har samme behov uavhengig av geografi

Det eksisterer også mer sektorielle samarbeid, hvor behovet kan være felles for en del, men ikke alle kommuner og fylkeskommuner, uavhengig av geografi.

Leverandørutviklingsprogrammet

Leverandørutviklingsprogrammet (LUP) er et eksempel på en tredjepart som tar initiativ til økt samarbeid mellom offentlige virksomheter. NHO, KS, DFØ, Innovasjon Norge og Forskningsrådet er ansvarlige for programmet, og programmet har som formål at offentlige virksomheter skal skape innovasjon gjennom sine anskaffelser. Programmet bistår med å spre kunnskap om hvordan man gjennomfører en innovativ anskaffelse. En måte dette gjøres på er at flere virksomheter går sammen om å gjennomføre en innovativ anskaffelse for å lære seg selve anskaffelsesprosessen. I slike tilfeller gjøres det ikke nødvendigvis felles innkjøp, men man samarbeider om konkurransegenomføringen og -forberedelsene.

Velferdsteknologiprogrammet

Et annet eksempel er Nasjonalt velferdsteknologiprogram, som er et samarbeid mellom KS, Direktoratet for e-helse og Helsedirektoratet. Programmet skal legge til rette for at kommuner skal ta i bruk og integrere velferdsteknologiske som en del av helse- og omsorgstjenestene. Det er 340 kommuner som deltar i programmet. Kommunene i programmet kan delta i nasjonale, regionale eller lokale samlinger om velferdsteknologi, hvor kommunen kan etablere nettverk seg imellom. Innad i de ulike nettverkene samarbeides det blant annet om anskaffelser. I evalueringen av Velferdsteknologiprogrammet, trekker en kommune frem at de ikke ville visst at andre kommuner hadde planer om å implementere (anskaffe) tjenester dersom de ikke hadde deltatt på samlinger i regi av Velferdsteknologiprogrammet (Breivik & Rotvold, 2019).

Velferdsteknologiprogrammet samarbeider med Leverandørutviklingsprogrammet med å gjennomføre felles anskaffelser av velferdsteknologi. De felles anskaffelsene er organisert ved at en kommune leder anskaffelsen, mens andre kommuner i samarbeidet bistår i gjennomføringen av konkurransen. Et eksempel på en slik fellesanskaffelse er Larvik kommune som har gjennomført en anskaffelse av elektronisk medisineringsstøtte på vegne av 29 kommuner.⁷ Denne anskaffelsen ble initiert ved at Velferdsteknologiprogrammet forespurte Larvik kommune om de ønsket å gjennomføre en fellesanskaffelse på vegne av flere kommuner.

IKT-samarbeid

Et annet viktig eksempel på sektorielt samarbeid er kommunenes IKT-samarbeid, hvor det kan være ansatt en felles innkjøpsrådgiver med ansvar for IT-anskaffelser. Vedkommende kan også ha generell innkjøpskompetanse og bistå kommunene i andre innkjøpsprosesser. Det gjelder for eksempel Fosen IKT innkjøp (Ørland, Indre Fosen, Åfjord og Osen). I Ryfylke IT-samarbeid (Sauda, Suldal, Hjelmeland og Strand) gjør kommunene felles IT-anskaffelser samtidig som to av kommunene (Sauda og Suldal) deltar i generelt innkjøpssamarbeid på Haugalandet.⁸

⁷

<https://www.smartcarecluster.no/aktuelt/2020/4/fellesanskaffelse-av-elektronisk-medisineringsst%C3%B8tte>

⁸ I kartleggingen er samarbeid om IT-anskaffelser regnet som sektorielt samarbeid som ligger utenfor definisjonen. Det er ikke gjort nærmere forsøk på å finne ut om og eventuelt

hvor stor andel av den sektorielle ressursen som har et generelt innkjøpsmandat. Blant de ovennevnte kommunene, er Ørland, Indre Fosen, Åfjord, Osen, Hjelmeland og Strand klassifisert som kommuner som ikke deltar i formaliserte samarbeid i vår kartlegging.

Forsikringssamarbeid

Kommunalt forsikringsfelleskap (KFF) er en kommunal innkjøpssentral som inngår og forvalter fellesavtaler for forsikringstjenester for deltagende kommuner. Ifølge hjemmesiden til KFF er det 29 kommuner som deltar i felleskapet, fordelt på 5 delregioner.

3.4 Innkjøpssamarbeid er i stadig endring

Denne kartleggingen ble gjennomført høsten 2020, og viser et stillbilde av de innkjøpssamarbeidene som eksisterte på det tidspunktet. Samtidig er det en stadig utvikling med nye samarbeid som oppstår og eksisterende som utvides, reduseres eller legges ned. Bildet vil dermed være annerledes i fremtiden. Gjennom intervju med kommuner og innkjøps-samarbeid har vi fått oppgitt at det er flere kommuner som er i prosess med å etablere eller videreutvikle innkjøpssamarbeidene. Dette gjelder blant annet kommunene i den gamle BTV regionen, i dag tilknyttet Viken Vest innkjøpssamarbeid.

Vi får også oppgitt at det pågår en prosess med å etablere et formalisert innkjøpssamarbeid i Midt-Finnmark, bestående av kommunene Porsanger, Gamvik, Lebesby og Nordkapp, og at Berlevåg

commune er i prosess med å etablere et samarbeid med Båtsfjord, Tana og Nesseby.

I Trøndelag har vi observert at det i enkelte områder er en utvikling mot mer samarbeid innenfor innkjøp i enkelte områder, og at det kanskje vil kunne etableres formaliserte samarbeid i fremtiden.

I enkelte tilfeller har også kommuner valgt å trekke seg ut av eksisterende samarbeid. Eksempler på dette er kommunene Sunnfjord, Gloppen og Solund som trådte ut av innkjøpssamarbeidet i Sogn, Sunnfjord og Nordfjord da ansvaret for samarbeidet ble overført fra tidligere Sogn og Fjordane fylkeskommune til Kinn kommune.

3.5 Innkjøpssamarbeid i kommunesektoren i andre nordiske land

I kartleggingen av organisering av innkjøps-samarbeid i Norden har vi avdekket at det finnes et omfattende samarbeid om innkjøp, både gjennom nasjonal samordning, og mellom enkeltkommuner. Denne kartleggingen er vedlagt i Vedlegg C i sin helhet, og vi vil her kun ta for oss hovedfunnene. I Tabell 3-4 oppsummerer vi funnene fra kartleggingen av nasjonale og lokale samarbeidsformer i Norden.

Tabell 3-4: Nasjonale og lokale samarbeidsformer i Norden

Variabel	Sverige	Finland	Danmark	Norge
Nasjonalt/kommunalt innkjøpssenter	SKL Kommentus	Hansel OY	Statens og Kommunernes Indkøbs Service (SKI)	Statens innkjøpssenter (én avtale med kommuner)
Formaliserte, lokale/regionale samarbeid	Ja	Ja	Ja	Ja
Mekanisme for koordinering mellom lokalt/nasjonalt samarbeid	Nei	Nei	Ja (koordinering i regi av SKI)	Nei

Kilder: Hansel (2020), SKL Kommentus (2020), SKI (2020)

Nasjonalt/kommunalt innkjøpssenter

Alle de tre nordiske landene Sverige, Danmark og Finland har en nasjonal samordningsinstitusjon som arbeider med å inngå fellesavtaler som kommuner og regioner kan slutte seg til. De tre institusjonene er:

- Sverige: SKL Kommentus
- Finland: Hansel OY
- Danmark: Statens og Kommunernes Indkøbs Service (SKI)

Tilsvarende institusjon i Norge er Statens innkjøps-senter, som kun har én avtale kommuner kan slutte seg til (skytjenester).

Mandatet til svenske SKL Kommentus innebefatter kun samordning mellom kommuner, regioner, og kommunale selskaper.⁹ Til sammenligning er det finske Hansels og danske SKIs målgrupper myndigheter på alle forvaltningsnivåer.

En fellesnevner blant de nordiske landene er at ingen av samordningsinstitusjonene utelukkende arbeider med å inngå fellesavtaler. De fungerer også, på ulike måter, som nasjonale kompetanse-sentre for offentlige innkjøp.

Det er en relativt lav andel av kommunale og regionale innkjøp som gjøres gjennom nasjonale fellesavtaler. I Sverige ble litt over 5 prosent av samlet eksternt innkjøp for kommunene og regionene kanalisiert gjennom SKL Kommentus fellesavtaler i 2018.¹⁰ I Danmark er tilsvarende tall for 2019 i overkant av 3 prosent.¹¹

Den lave samlede omsetningen på fellesavtaler kan forklares i lys av at tilslutning til avtalene er frivillig, at mange kommuner også er med i lokale/regionale samarbeid, og at det er et begrenset antall innkjøpskategorier som egner seg for nasjonal standardisering.

Formaliserte lokale/regionale samarbeid

I likhet med Norge er det vanlig med formaliserte, lokale innkjøpssamarbeid mellom kommuner i Sverige, Danmark og Finland.

Danmark har det mest oversiktlig landskapet av lokale samarbeid, med tolv kommunale innkjøps-felleskap, som er løst basert på geografiske inndelinger. Arbeidet i slike samarbeid varierer fra inngåelse av fellesavtaler til mer omfattende samarbeid om kontraktsoppfølging og felles data og systemer. Enkelte kommuner har slått sammen selve innkjøpsfunksjonen på tvers av kommunene for å styrke fagmiljø og rekrutteringsgrunnlag.

I Sverige benyttes flere forskjellige modeller for lokalt samarbeid. Det vanligste er sivilrettslige avtaler mellom kommuner, men det finnes også eksempler på såkalte felles nemnder, en organisering som inkluderer en vertskommune. Samarbeidene er oftest mellom tre til fem kommuner med geografisk nærhet, der kommunene som samarbeider om innkjøp ofte har erfaring med å samarbeide på andre områder. Videre er noen få samarbeid organisert gjennom kommunalforbund, som er egne juridiske personer, hvilket skiller seg fra nemnder og sivilrettslig baserte innkjøpssamvirker.

I Finland er det vanlig med både sivilrettslige avtaler og såkalte «innkjøpsringer». Det siste er en organiseringsform som innebærer at kommunene har et roterende hovedansvar for fellesanskaffelser, gjerne basert på den enkelte kommunes kompetanse og forutsetninger.

I Sverige og Finland finnes også regionale innkjøpsentraler. Det innebærer at én enkelt kommune ofte kan ha fire forskjellige kanaler for å tilslutte seg en avtale, henholdsvis:

- Inngå avtale gjennom egen innkjøpsavdeling
- Tilslutte seg en avtale gjennom et lokalt samarbeid
- Tilslutte seg en avtale gjennom en regional innkjøpssentral
- Tilslutte seg en avtale gjennom den nasjonale samordningsinstitusjonen

Mekanisme for koordinering mellom lokalt og nasjonalt samarbeid

Det er kun Danmark som har formelle koordineringsmekanismer mellom de lokale samarbeidene og den nasjonale samordnings-institusjonen. Formannskapet til de kommunale innkjøpsfellesskapene møter representanter for SKI to ganger per år, for å øke graden av strategisk samarbeid mellom lokalt og nasjonalt nivå. I tillegg har Danmark felleskommunale innkjøpsstrategier som utarbeides for fire år av gangen. Her er det blant annet løftet frem behov for en klar arbeids-

⁹ Det eksisterer en egen institusjon, Statens Inköpscentral (SIC), som inngår nasjonale fellesavtaler på tvers av statlige myndigheter i Sverige. Sverige er det eneste landet i kartlegging av europeiske land som skiller mellom statlig og kommunal virksomhet, se vedleggetts delkapittel C.5. Det eneste unntaket er innenfor varekategoriene IT og telekom, hvor kommuner og regioner kan delta på SIC sine avtaler.

¹⁰ Tall for årlige avrop på fellesavtalene utgjør ca. 10 mrd SEK (SKL Kommentus AB - Årsrapport, 2019). Dette utgjør 5 prosent av summen av kommunale kjøp (114 mrd. SEK) og

regioners kjøp (84 mrd. SEK) (Sveriges Kommuner och Regioner, 2020).

¹¹ Tall for regioner og kommuners samlede årlige avrop på fellesavtalene utgjør 4,5 mrd. DKK (kommuner utgjør 3,8 mrd. DKK av dette). (Staten og Kommunernes Indkøbsservice A/S, 2020). Dette utgjør 3 prosent at summen av kommunale kjøp (ca. 100 mrd. DKK) og regioners kjøp (ca. 40 mrd. DKK (Kommunernes Landsforening, 2020 og Regionernes Fælles Indkøb, 2020).

deling mellom SKI, innkjøpsfellesskapene, og de lokale innkjøpsfunksjonene, hvor det skal være avklart hvilke innkjøpsområder og oppgaver som tilfaller det respektive nivå.

Sverige og Finland har mindre samordning, og en konsekvens av dette er at det er vanlig å ha avtaler med sammenfallende sortiment på tvers av flere samordningsnivåer. Dette kan for eksempel innebære at både en regional innkjøpssentral og et lokalt samarbeid inngår en avtale på renhold.

Samarbeid om innkjøpsdata

SKI i Danmark er den institusjonen som har kommet lengst på samarbeid om innkjøpsdata, der 92 av 98 danske kommuner er med i datasamarbeidet.¹² Dette medfører at SKI har meget god oversikt over danske kommuners innkjøpsatferd, og ikke bare kan utarbeide og sammenligne nøkkeltall på tvers av kommunene, men også dokumentere verdiskapingen av fellesavtaler helt ned på artikkelnivå.¹³

I Finland er det opprettet en nettside som forvaltes av Hansel¹⁴, hvor formålet er å gi publikum informasjon om hva offentlige myndigheter bruker penger på. For eksempel kan man klikke seg inn på

lokale myndigheter og se en liste over de største leverandørene, innkjøpsvolum per kategori, og utvikling i innkjøpsvolum over tid. Flere og flere lokale myndigheter rapporterer frivillig sitt forbruk til Hansel, også på egne avtaler. Per i dag inneholder ikke portalen data på artikkelnivå.

Nasjonale innkjøpssamarbeid i andre europeiske land

Nasjonale innkjøpssamarbeid er et vanlig fenomen i mange europeiske land. Tabell C-7 i Vedlegg C gir en oversikt over finansiering og tilslutningsmodell for et utvalg europeiske samordningsinstitusjoner. Vi finner at samordningsinstitusjonene varierer når det kommer til målgruppe, finansiering, og tilslutningsmodell. Det vanligste er at tilslutning til avtalene er obligatorisk for statlige virksomheter og frivillig for lokale/regionale.

Det finnes ingen eksempler på nasjonale samordningsinstitusjoner med obligatoriske avtaler for lokale eller regionale myndigheter (CPBN, 2018). På bakgrunn av dette kan det virke som at frivillig tilslutning for lokale myndigheter er ansett som et viktig prinsipp på tvers av de fleste europeiske land.

¹² Kommunene sender sine elektroniske fakturaer til SKI. Fakturaene blir deretter avlest per artikkel/varelinje, og automatisk kategorisert ved hjelp av standardtaksonomien UNSPSC.

¹³ Dette kan gjøres ved å sammenligne priser fra de samme leverandørene, på de samme artiklene, på tvers av forskjellige avtaleformer.

¹⁴ Se <https://tutkihankintoja.fi/>.



4. Virkninger av innkjøpssamarbeid i kommunesektoren

4.1 Introduksjon til virkningsanalysen

Dette kapittelet er organisert som følger:

- I delkapittel 4.2 beskriver vi målene som innkjøp i kommunesektoren, og innkjøpssamarbeid, skal vurderes etter
- I delkapittel 4.3 redegjør vi for hvordan innkjøpssamarbeid påvirker forutsetningene kommunene og fylkeskommunene har for å nå målene for deres anskaffelser.
- I delkapittel 4.4 dokumenterer vi de samlede virkningene av innkjøpssamarbeid.
- I delkapittel 4.5 sammenligner vi virkningene av alternative samarbeidsformer.

4.2 Mål som innkjøp i kommunesektoren skal vurderes etter

Virkningene av innkjøpssamarbeid må vurderes etter hvordan de påvirker målene for offentlige anskaffelser i kommunesektoren, sammenlignet med en situasjon uten samarbeid.

På grunnlag av rettskilder og stortingsmeldinger om offentlige anskaffelser og kommunesektoren, samt innspill fra referansegruppen for denne utredningen, har vi identifisert følgende mål som innkjøpssamarbeid bør vurderes etter:

- Effektiv offentlig tjenesteproduksjon
 - Behovsdekning
 - Administrasjons-/transaksjonskostnader
 - Betingelser i kontrakt
 - Betingelser i kontraktsoppfølging
- Samfunnshensyn, herunder lønns- og arbeidsvilkår, miljø og menneskerettigheter
- Effektiv konkurranse på lang sikt og vekst for små og mellomstore bedrifter
- Demokratisk styring
- Utvikling av lokalt næringsliv
- Regelverksetterlevelse

Bakgrunnen for at dette må regnes som mål for offentlige anskaffelser i kommunesektoren, og hva disse målene innebærer vil forklares nærmere i de neste avsnittene.

Effektiv offentlig tjenesteproduksjon

Det opprinnelige målet for offentlige anskaffelser kan oppsummeres som at man ønsker en mest mulig effektiv offentlig tjenesteproduksjon, herunder best

mulig behovsdekning til lavest mulig kostnad (NOU 2014:4).

For å vurdere virkningen en anskaffelse har på effektiv offentlig tjenesteproduksjon må en hensynta behovsdekningen og samlede kostnader over levetiden/livssyklusen. I denne utredningen har vi fordelt hovedmålet om effektiv offentlig tjenesteproduksjon på følgende undermål, som er særlig relevante for vurdering av virkningen av innkjøpssamarbeid.

- Behovsdekning
- Administrasjons-/transaksjonskostnader
- Betingelser i kontrakt
- Betingelser i kontraktsoppfølging

Samfunnshensyn, herunder lønns- og arbeidsvilkår, miljø og menneskerettigheter

Offentlige oppdragsgivere har flere langsiktige mål, i tillegg til det opprinnelige målet om å mest mulig effektiv tjenesteproduksjon. Dette gjelder blant annet hensynet til lønns- og arbeidsvilkår, og miljø og menneskerettigheter, som skal hensyntas i henhold til bestemmelsene i anskaffelsesloven (Lov om offentlige anskaffelser, 2016).

Effektiv konkurranse på lang sikt og vekst for små og mellomstore bedrifter

Hvordan det offentlige innretter sine anskaffelser kan ha betydning for leverandørmarkedet. Dersom det offentlige utgjør en vesentlig markedsandel, kan store offentlige kontrakter som følge av innkjøpssamarbeid føre til at de leverandørene som ikke vinner kontrakten forsvinner ut av markedet eller ikke leverer i neste runde. Dette kan igjen føre til at man får dårligere betingelser på sikt. Offentlige oppdragsgivere må derfor ikke kun fokusere på å innrette anskaffelsen på en måte som gir best mulig betingelser i den enkelte konkurransen, men også på en måte som ivaretar behovet for konkurransen over tid.

Små og mellomstore bedrifter kan bidra til å fremme god konkurranse på sikt. De kan også bidra til bedre behovsdekning, ved å tilby andre varer og tjenester enn de større leverandørene. I de markede hvor det er små- og mellomstore bedrifter kan det dermed være hensiktsmessig å innrette anskaffelsen slik at små- og mellomstore bedrifter har mulighet til å delta. Dette er noe av bakgrunnen for del opp eller begrunn-prinsippet,

som sier at offentlige oppdragsgivere skal dele opp anskaffelser i delkontrakter, eller begrunne hvorfor de velger ikke å dele opp (Anskaffelsesforskriften § 19-4, 2017).

Demokratisk styring

Første ledd i formålsparagrafen til kommuneloven legger vekt på målet om å legge til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre (Lov om kommuner og fylkeskommuner, 2018). Demokratisk styring over anskaffelsene i kommunene og fylkeskommunene vurderes derfor å være et selvstendig mål for innkjøp i kommunesektoren. For denne utredningen betyr det at innkjøpssamarbeid blant annet må vurderes etter hvordan de påvirker hvor mye informasjon og påvirkningsevne politikerne har over anskaffelsene, og dermed til å nå politisk vedtatte mål.

Utvikling av lokalt næringsliv

Kommunene har et generelt ansvar for å drive lokal samfunnsutvikling (Meld. St. 18 (2016-2017)). Lokal samfunnsutvikling brukes ofte som en samlebetegnelse for bredt og langsiktig arbeid for å skape gode steder å bo, besøke og drive næring (NOU 2020:12).

Lokalt næringsliv er viktig for at kommunen skal kunne oppnå sine mål for samfunnsutvikling, både som arbeidsgiver og gjennom å tilby tjenester til innbyggere i kommunen. Å drive lokal næringsutvikling er dermed ofte et viktig mål for kommunene. Kommunen er også en viktig bidragsyter til næringsutvikling og verdiskapning i de enkelte kommunene. Som beskrevet i stortingsmeldingen om bærekraftige byer og sterke distrikter, er kommunen den viktigste planstyremakten og førstelinjen for næringsutvikling (Meld. St. 18 (2016-2017)).

Målet om å drive næringsutvikling er ikke nødvendigvis avgrenset til den enkelte kommune. Ofte vil kommuner i samme bo- og arbeidsmarked ha felles interesse om å drive næringsutvikling i området, siden alle kommunene vil kunne dra nytte av at tjenestetilbuddet eller antall arbeidsplasser innenfor området øker.

Kommunene kan være en viktig kunde for lokale leverandører. Hvordan kommunene velger å gjennomføre sine anskaffelser kan dermed ha betydning for lokalt næringsliv. For å legge til rette for lokal næringsutvikling kan dermed kommunen eller innkjøpssamarbeidet innrette sine konkurranser slik at lokale leverandører har mulighet til å delta.

Regelverksetterlevelse

Et nasjonalt mål er at alle anskaffelser skal gjennomføres i henhold til anskaffelsesregelverket. Anskaffelsesregelverket er utviklet på EU- og nasjonalt nivå med formål om å fremme en effektiv offentlig sektor, fri konkurranse og samfunnshensyn som miljø mv. Innkjøpssamarbeid kan påvirke evnen til å følge regelverket gjennom økt kompetanse og større avstand mellom innkjøper og leverandørmarked. Dette kan få en positiv virkning på flere målsetninger for offentlige anskaffelser, men potensielt være i konflikt med kommunale mål om å utvikle lokalt næringsliv.

4.3 Hvordan samarbeid påvirker forutsetninger for å nå mål for innkjøp

Introduksjon

Gjennom intervju med innkjøpere, og vår egen erfaring med offentlige innkjøp, har vi kommet frem til at følgende forutsetninger er viktige for å kunne få til gode anskaffelser:

- Kapasitet
- Kompetanse
- Anskaffelsesverktøy
- Evne til å gjennomføre anskaffelser i henhold til egen strategi
- Godt samarbeid mellom innkjøper og behovshaver

I vår spørreundersøkelse til kommunale og fylkeskommunale innkjøpere ble alle respondenter som oppga at deres virksomhet deltok i formalisert samarbeid og/eller i øvrig samarbeid bedt om å oppgi hvordan innkjøpssamarbeider har påvirket de ovennevnte forutsetningene. I tillegg har vi stilt samme spørsmål i våre intervjuer. Antall respondenter (95 stykk), gjør at funnene må tolkes med en viss grad av forsiktighet. Inntrykket fra spørreundersøkelsen stemmer med det vi får oppgitt i intervjuer. Vi mener derfor at det er grunnlag for å si at kommuner som har valgt å inngå i innkjøpssamarbeid, er blitt påvirket slik som det kommer frem i den påfølgende analysen.

Oppsummering av funn

Oppsummert opplyser tilnærmet samtlige respondenter at samarbeidene har en positiv/svært positiv virkning på deres kapasitet til, og kompetanse på, å gjennomføre anskaffelser. Dette gjelder både for deltakere i formaliserte, helhetlige

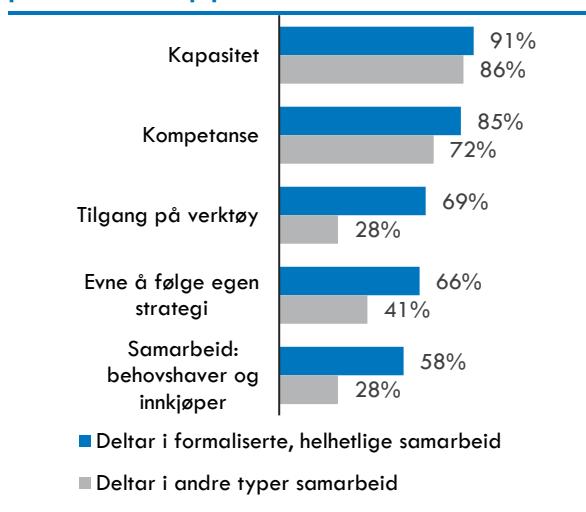
samarbeid, og for deltagere i andre former for samarbeid.

Fra intervjuer har vi inntrykk av at det i all hovedsak er formaliserte, helhetlige samarbeid som har felles anskaffelsesverktøy, og svarene på spørreundersøkelsen viser at det er deltagere i slike samarbeid som opplever en positiv effekt på anskaffelsesverktøy av innkjøpssamarbeid.

Også de andre forutsetningene for å gjøre gode anskaffelser (evne til å gjennomføre anskaffelser i henhold til egen strategi, og samarbeid mellom behovshaver og innkjøper) bedres i hovedsak av deltagelse i formaliserte, helhetlige samarbeid. Flere kommuner oppgir at disse forholdene kan forverres av andre typer samarbeid, sammenlignet med kjøp de gjør selv.

Funnen fra spørreundersøkelsen er oppsummert i Figur 4-1. Vi understreker at disse funnene kun sier noe om hvordan kommuner som har valgt å inngå innkjøpssamarbeid opplever at det har påvirket dem. Dette er ikke representativt for kommuner som ikke har valgt å inngå i eksempelvis formaliserte, helhetlige samarbeid. Funnen bør derfor ikke tolkes som råd. For anbefalinger om innkjøpssamarbeid for kommuner og fylkeskommuner viser vi til kapittel 5.

Figur 4-1: Andel respondenter som oppgir at forutsetninger påvirkes positivt eller svært positivt av innkjøpssamarbeid



Kilde: Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse (2021). Antall respondenter: Formaliserte: N=67. Andre typer samarbeid: N=29. I undersøkelsen ble andre typer samarbeid omtalt som sak-til-sak samarbeid.

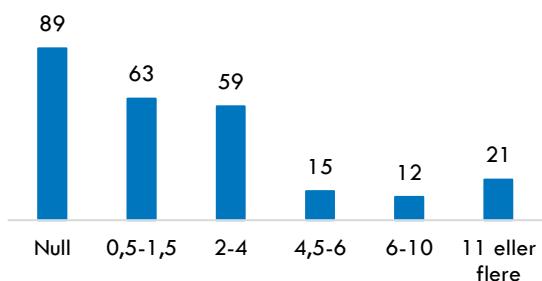
I de neste avsnittene vil vi beskrive nærmere hvordan innkjøpssamarbeid påvirker ulike

kommuners forutsetninger for å gjøre gode anskaffelser.

Kapasitet til å gjennomføre anskaffelser

En grunnleggende forutsetning for å kunne få til gode innkjøp, er at man har tilstrekkelig kapasitet til å gjennomføre anskaffelser. Gjennom intervju trekker flere kommuner frem at hovedutfordringen deres er at de har begrensede ressurser. Dette kan gjelde alle kommuner, men særlig de små. Denne observasjonen bekreftes av Modenhetsundersøkelsen, som viser at 89 av de 251 offentlige virksomhetene som deltok i undersøkelsen ikke hadde en dedikert ressurs til å gjennomføre anskaffelser (se Figur 4-2).

Figur 4-2: Antall ansatte i offentlige virksomheter som har gjennomføring og oppfølging av anskaffelser som sin primære arbeidsoppgave (minst 50% av arbeidstiden)

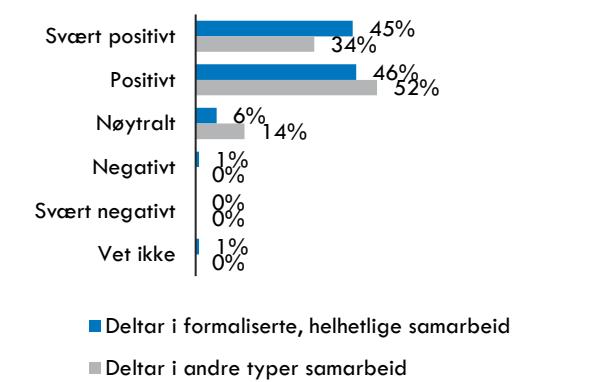


Kilde: Modenhetsundersøkelsen (Rambøll, 2020) (N=251). Modenhetsundersøkelsen sendes ut til alle offentlige virksomheter, og gjelder dermed ikke bare for kommunsektoren.

Deltakelse i innkjøpssamarbeid vil generelt sett ha en positiv virkning på kommunenes kapasitet. Ved å inngå i innkjøpssamarbeid kan én enhet inngå fellesavtaler på vegne av flere virksomheter. Dette vil frigjøre ressurser i de øvrige virksomhetene som deltar i samarbeidet, som slipper å inngå egne avtaler. Dette vil igjen øke de deltagende virksomhetenes kapasitet til å gjennomføre andre oppgaver.

Svarene fra spørreundersøkelsen viser også at 91 prosent av virksomhetene som deltar i formaliserte innkjøpssamarbeid oppgir at samarbeidet har hatt positiv virkning på deres kapasitet. Tilsvarende oppgir 86 prosent av de som deltar i øvrig samarbeid at samarbeidet har hatt en positiv effekt på deres kapasitet, se Figur 4-3.

Figur 4-3: Hvordan innkjøpssamarbeid påvirker kapasitet til å gjennomføre anskaffelser



Kilde: Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse (2021).

Dette blir også bekreftet i intervju, hvor både kommuner og innkjøpssamarbeid oppgir økt kapasitet som en av hovedårsakene til å delta i innkjøpssamarbeid. Flere oppgir at de ikke ville ha mulighet til å inngå like mange avtaler dersom de ikke hadde deltatt i samarbeidet. Dette gjelder både deltagere i formaliserte, helhetlige samarbeid, og deltagere i andre typer samarbeid.

Kompetanse til å gjøre gode anskaffelser

Kommuner med ingen eller svært få (under to) fagressurser på anskaffelser vil normalt ikke ha god og robust kompetanse på anskaffelsesfeltet. Modenhetsundersøkelsen har som nevnt vist at flere offentlige virksomheter, herunder kommuner, mangler egne dedikerte innkjøpsfaglige ansatte. For slike, små kommuner, kan innkjøpssamarbeid være en måte å få tilgang til et kompetent fagmiljø, uten å ansette uforholdsmessig mange innkjøpsressurser for å håndtere et begrenset innkjøpsvolum.

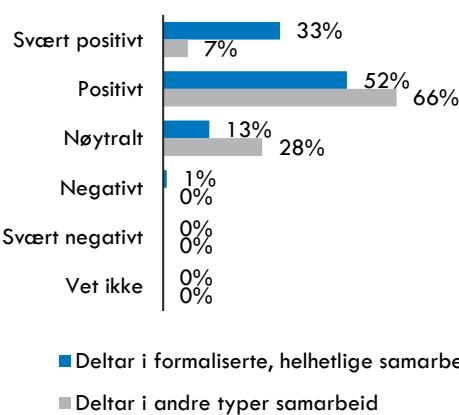
Innkjøpssamarbeid bidrar generelt sett til å bedre kompetansen ved at virksomheter deler kompetanse med hverandre. Dette kan være ved at de deler på kostandene av å opprette en felles fagenhet som har høyere kompetanse enn deltakerne ville ha hver for seg, eller ved at de kommer i kontakt med ressurser i andre kommuner.

Dette gjelder både anskaffelsesfaglig kompetanse, men også fagkompetanse innenfor de områdene som det skal gjøres innkjøp. For eksempel kan en kommune ha særlig kompetanse innen miljø, som andre kommuner i samarbeidet kan dra nytte av. For mindre kommuner, som ellers ville ha begrensete ressurser innen innkjøp, vil deltagelse i innkjøpssamarbeid kunne ha svært positiv virkning

på deres tilgang på kompetanse. For en stor kommune med en robust anskaffelsesenhet, vil ikke nødvendigvis innkjøpssamarbeid bidra til å øke kompetansen i like stor grad som for små kommuner.

Svarene fra spørreundersøkelsen viser at 85 prosent av virksomhetene som deltar i formaliserte samarbeid oppgir at samarbeidet har hatt en positiv virkning på kompetansen, se Figur 4-4.

Figur 4-4: Hvordan innkjøpssamarbeid påvirker tilgang på kompetanse



Kilde: Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse (2021).

Grunnen til at en del kommuner oppgir at samarbeidet har hatt en nøytral virkning på deres kompetanse, kan skyldes at disse kommunene bidrar med mesteparten av kompetansen inn i samarbeidene. Som vist i kartleggingen er overvekten av formaliserte innkjøpssamarbeid vertskommunesamarbeid. Vertskommunen er vanligvis den kommunen som forut for samarbeidet hadde høyest kompetanse og kapasitet innenfor anskaffelsesområdet. Det er dermed mulig at vertskommunen ikke nødvendigvis har fått tilgang til høyere kompetanse, men at det har hatt en positiv påvirkning på de øvrige deltakerne.

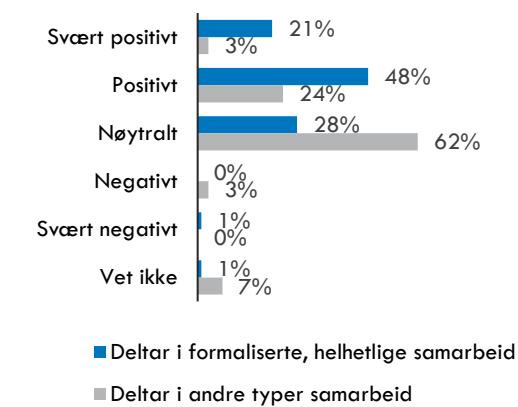
73 prosent av virksomhetene som deltar i øvrig samarbeid oppgir at samarbeidet har hatt en positiv virkning på kompetanse. Dette er en noe lavere andel enn blant de som deltar i formalisert samarbeid. Dette kan skyldes at store kommuner utgjør en større andel blant de som deltar i øvrig samarbeid enn blant de som deltar i formalisert.

Anskaffelsesverktøy

69 prosent av respondentene som deltar i formalisert innkjøpssamarbeid oppgir at innkjøps-

samarbeidet har hatt en positiv innvirkning på deres tilgang på anskaffelsesverktøy, se Figur 4-5.

Figur 4-5: Hvordan innkjøpssamarbeid påvirker tilgang på anskaffelsesverktøy



Kilde: Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse (2021).

Dette bekreftes også i intervju med innkjøpssamarbeid og kommuner. Enkelte innkjøpssamarbeid gjennomfører nærmest utelukkende fellesanskaffelser på vegne av deltakerne, mens andre også utvikler maler, forvalter e-handelsystemer på vegne av deltakere, utvikler analyseverktøy, har ansvar for KGV mm.

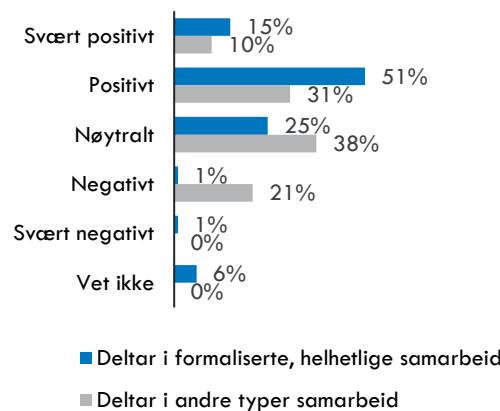
Blant de som oppgir at de deltar i øvrig samarbeid, opplever kun 27 prosent at innkjøpssamarbeidet har hatt en positiv virkning på deres tilgang på anskaffelsesverktøy. Dette skyldes sannsynligvis at øvrig samarbeid i hovedsak er samarbeid om enkeltanskaffelser.

Evne til å gjennomføre anskaffelser i henhold til egen strategi

De enkelte virksomhetene i et samarbeid kan ha egne anskaffelsesstrategier. For eksempel kan en virksomhet ha mer ambisiøse miljømål, eller et ønske om å prioritere lokalt næringsliv. Det å kunne følge egen anskaffelsesstrategi vil være viktig for at kommunene kan oppnå sine egne mål.

Fra spørreundersøkelsen oppgir 66 prosent blant de som deltar i formaliserte, helhetlige samarbeid at samarbeidet har hatt en positiv innvirkning på deres evne til å følge egen strategi. Kun 2 prosent oppgir at samarbeidet har hatt en negativ effekt, se Figur 4-6.

Figur 4-6: Hvordan innkjøpssamarbeid påvirker evnen til å gjennomføre anskaffelser i henhold til egen strategi



Kilde: Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse (2021).

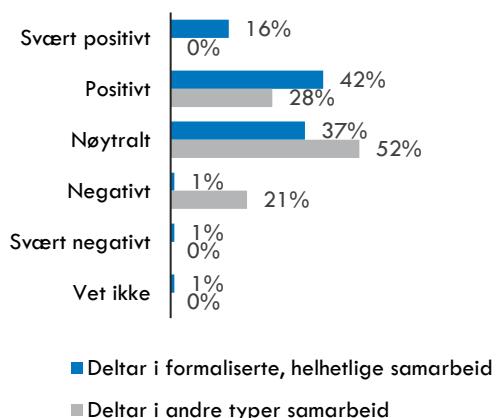
Det kan virke lite intuitivt at en kommune vil få bedre muligheter til å følge egen strategi ved å delta i helhetlige samarbeid. En mulig forklaring kan være at innkjøpssamarbeid arbeider med kompetanseheving i de enkelte kommunene, eller at kommunene får økt kapasitet og at de dermed får mer ressurser til å arbeide strategisk. En annen forklaring kan være at samarbeidene etablerer felles strategier som de arbeider mot, og at de gjennom å være større får bedre mulighet til å oppnå målene med strategien.

41 prosent av de som oppgir at de deltar øvrig samarbeid oppgir at samarbeidet har hatt en positiv effekt på deres evne til å følge egen strategi. I tillegg oppgir 21 prosent at samarbeidet har hatt en negativ effekt. Dette kan skyldes at enkelte av de øvrige samarbeidene er ubalanserte samarbeid, hvor det er en sentral aktør som har full bestemmelsesrett over hvordan anskaffelsen er innrettet.

Samarbeid mellom behovshaver og innkjøper

Samarbeid mellom behovshaver og innkjøper er viktig for å sikre at man får god behovsdekning. I spørreundersøkelsen oppgir 58 prosent av virksomhetene som deltar i formaliserte samarbeid at samarbeidet har hatt en positiv virkning på samarbeidet mellom behovshaver og innkjøper. Kun 1 prosent av respondentene oppgir at innkjøpssamarbeidet har hatt en negativ effekt, se Figur 4-7.

Figur 4-7: Hvordan innkjøpssamarbeid påvirker samarbeidet mellom innkjøper og behovshaver



Kilde: Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse (2021).

28 prosent av de som deltar i øvrige samarbeid oppgir at samarbeidet har hatt en positiv virkning på samarbeidet mellom behovshaver og innkjøper. 21 prosent oppgir at samarbeidet har hatt en negativ effekt. Den relativt høye andelen som har opplevd en negativ effekt kan skyldes at enkelte av de øvrige samarbeidene er ubalanserte samarbeid. I flere slike samarbeid vil den som gjennomfører anskaffelsen i hovedsak ta hensyn til brukere i sin egen virksomhet.

4.4 Samlede virkninger av innkjøpssamarbeid

Introduksjon

I det følgende delkapittelet vil vi gå gjennom hvordan innkjøpssamarbeid generelt sett bidrar til at kommunene kan oppnå målene for anskaffelser i kommunesektoren.

Oppsummering av funn

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å oppgi i hvilken grad innkjøpssamarbeidet som de

deltar i har bidratt til at kommunene kan oppnå ulike mål. I Tabell 4-1 gjengir vi svarene fra spørreundersøkelsen på andelen som opplever positive og negative virkninger av innkjøpssamarbeid for de ulike målene for offentlige anskaffelser. Andelen som oppgir å ha opplevd positive virkninger står først, deretter står andelen som har opplevd negative virkninger i parentes.

Tabell 4-1: Virkinger av innkjøpssamarbeid: Andel respondenter som oppgir positive (og negative)

Mål		Andel som oppgir positiv (negativ) virkning av formaliserte samarbeid	Andel som oppgir positiv (negativ) virkning av andre typer samarbeid
Effektiv offentlig tjenesteproduksjon	Behovsdekning	76 % (1 %)	43 % (11 %)
	Administrasjonskostnad	75 % (3 %)	68 % (0 %)
	Betingelser i kontrakt	84 % (1 %)	65 % (4 %)
Kontraktsoppfølging		52 % (6 %)	30 % (19 %)
Samfunnshensyn, herunder lønns- og arbeidsvilkår, miljø og menneskerettigheter		76 % (1 %)	41 % (0 %)
Effektiv konkurranse og vekst for små og mellomstore bedrifter		20 % (28 %)	10 % (31 %)
Demokratisk styring		19 % (17 %)	3 % (21 %)
Utvikling av lokalt næringsliv		13 % (33 %)	14 % (31 %)
Regelverksetterlevelse		88 % (1 %)	58 % (0 %)

Kilde: Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse (2021). Antall respondenter: Formaliserte: N=67. Andre typer samarbeid: N=29.

Basert på svar fra spørreundersøkelsen, intervjuer og økonomisk teori er det klart grunnlag for å si at innkjøpssamarbeid bidrar til bedre behovsdekning, reduserte transaksjonskostnader, bedre betingelser i kontrakt og, for formaliserte, helhetlige samarbeid; bedre kontraktsoppfølging. Videre har samarbeid en klart positiv virkning på ivaretakelsen av samfunnshensyn og regelverksetterlevelse.

Det er en viss overvekt av respondenter, samt intervjuobjekter, som opplever at innkjøpssamarbeid har en negativ virkning på vekst for små og mellomstore bedrifter, demokratisk styring og utvikling av lokalt næringsliv. Dette kan forklares med at innkjøpssamarbeid kan bidra til å muliggjøre større kontrakter, og å øke avstanden

fra politikere til innkjøpsrådgivere og avstanden fra innkjøpsrådgivere til lokale leverandører.

Disse virkningene vil beskrives nærmere i påfølgende avsnitt.

4.4.1 Effektiv offentlig tjenesteproduksjon Behovsdekning

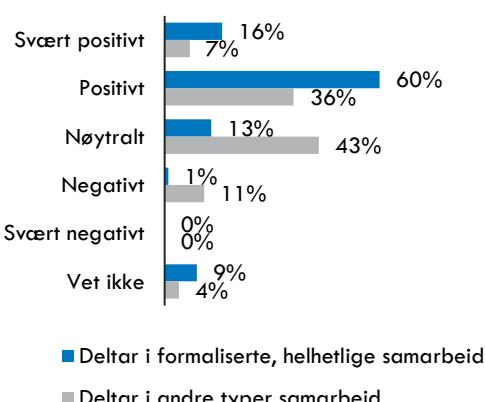
Om to kommuner har identiske behov, vil innkjøpssamarbeid i teorien ikke påvirke behovsdekningen til de enkelte kommunene. Dersom de deltagende virksomheten har ulike behov, kan de enten bli enige om et minste felles multiplum og gjennomføre anskaffelsen, eller de kan dele opp kontrakten i delkontrakter. Ved å gå for førstnevnte, kan de ulike deltakerne få noe redusert behovsdekning. Ved å gå for sistnevnte, kan

deltakerne få god behovsdekning, men lavere volum i de enkelte kontraktene som igjen kan føre til dårligere betingelser. Dette vil dermed være en avveiningssak i de enkelte avtalene.

Innkjøpssamarbeid kan også bidra til bedre behovsdekning enn om kommunen skulle gjennomført anskaffelsene alene. Dette kan skyldes at man får tilgang på mer kompetanse, og at man dermed i større grad får kjøpt inn varer og tjenester som passer til behovene i virksomheten. Innkjøpssamarbeid kan også føre til at enkelte kommuner får tilgang på andre leverandører. Gjennom intervju får vi oppgitt at enkelte større leverandører ikke ville levert tilbud til mindre kommuner dersom de hadde gjennomført anskaffelser alene, siden volumet hadde vært for lite.

Kommuner og innkjøpssamarbeid vi har snakket med oppgir at samarbeid gir grunnlag for bedre behovsdekning. Dette samsvarer med funn i spørreundersøkelsen, der 76 prosent av respondentene som deltar i formaliserte samarbeid oppgir at deltakelse i innkjøpssamarbeid har positiv eller svært positiv virkning på behovsdekning. Blant deltakere i andre typer samarbeid er tilsvarende andel 43 prosent, noe som kan forklares med at mindre parter i slike samarbeid i mange tilfeller må nøye seg med å takke ja eller nei til spesifikasjonen den dominerende oppdragsgiveren ønsker å bruke, se Figur 4-8.

Figur 4-8: Hvordan innkjøpssamarbeid påvirker målet om best mulig behovsdekning



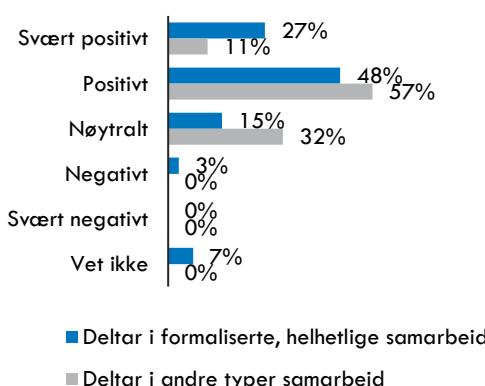
Kilde: Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse (2021).

Administrasjons- og transaksjonskostnader

Alle kommuner, fylkeskommuner og leverandører vi har intervjuet, både store og små, oppgir at innkjøpssamarbeid bidrar til reduserte

administrasjonskostnader. Dette samsvarer med resultatene fra spørreundersøkelsen, der 75 prosent av deltakerne i formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid oppgir at samarbeid har hatt positiv eller svært positiv effekt i form av lavere administrasjonskostnader. Den positive virkningen på administrasjonskostnader er tilnærmet like god for andre typer samarbeid (68 prosent oppgir positiv virkning).

Figur 4-9: Hvordan innkjøpssamarbeid påvirker målet om lavere administrasjons- og transaksjonskostnader



Kilde: Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse (2021).

Gjennom å samarbeide om å inngå fellesavtaler, vil en kommune kunne inngå avtaler på vegne av flere. Dermed trenger ikke de andre kommunene å inngå avtaler, og de samlede administrasjonskostnadene vil reduseres. Disse besparelsene vil man kunne oppnå både i et formalisert samarbeid, og i øvrige samarbeid hvor man inngår fellesavtaler.

På bakgrunn av informasjon fra intervju, anslår vi at en kommune som deltar i et formalisert, helhetlig samarbeid i gjennomsnitt måtte ansatt 2-3 årsverk dersom kommunen skulle inngått alle fellesavtalene på egenhånd. Basert på dette, og det faktum at 246 kommuner deltar i formaliserte, helhetlige samarbeid, kan vi anslå at kommunene i sum måtte ha ansatt mellom 500 og 700 årsverk for å kunne inngå like mange avtaler dersom de ikke deltok i formaliserte samarbeid. Til sammenligning er det ansatt i underkant av 200 årsverk i de formaliserte samarbeidene. Nettovirkningen av formaliserte innkjøpssamarbeid anslås dermed til 300 til 500 årsverk.

I tillegg til dette kommer besparelsen i årsverk som følger av andre typer samarbeid mellom virksomheter som ikke deltar i formaliserte, helhetlige samarbeid. Her er tallene mer usikre.

Basert på at dette gjelder om lag halvparten så mange kommuner som den forrige kategorien, og at disse i snitt samarbeider noe mindre enn de som inngår i formaliserte samarbeid, anslår vi at besparelsen i administrative kostnader for disse er mellom 100 og 200 årsverk.

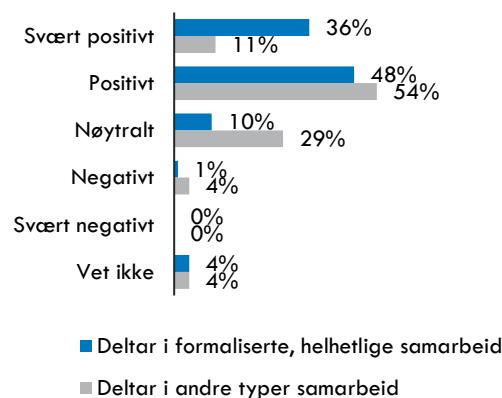
I sum anslår vi at innkjøpssamarbeid (både formaliserte, helhetlige og andre typer samarbeid) fører til en besparelse i anskaffelsesfaglige ressurser på 400 til 700 årsverk årlig i kommunesektoren.¹⁵ Dette tilsvarer en gjennomsnittlig besparelse på 1-2 årsverk per norske kommune. Med en årsverkskostnad på ca. én million kroner årlig per årsverk (årsverkskostnader på 0,8 millioner kroner (SSB, 2020), samt overheadkostnader) blir den økonomiske besparelsen i administrasjonskostnader for kommunesektoren mellom 400 og 700 millioner kroner årlig. Dette tilsvarer 0,2-0,3 prosent av verdien av anskaffelser i kommunesektoren, unntatt produktkjøp til husholdningene (se delkapittel 1.3).

I tillegg til dette kommer besparelser i administrasjonskostnader hos leverandører. Disse påvirkes av virkningen innkjøpssamarbeid har på antallet uavhengig anskaffelser, kontrakter og kundeforhold, samt antall tilbydere per kontrakt og tid per prosess-steg. Disse virkningene inkluderes i anslaget på virkningen innkjøpssamarbeid har på betingelser i kontrakt (neste avsnitt).

Betingelser i kontrakt

Innkjøpssamarbeid bidrar som hovedregel til at kommunene får bedre betingelser. I spørreundersøkelsen oppgir 84 prosent av de som deltar i formaliserte, helhetlige samarbeid at samarbeidet har hatt en positiv virkning på deres betingelser. Tilsvarende oppgir 65 prosent av de som deltar i andre typer samarbeid en positiv effekt, se Figur 4-10.

Figur 4-10: Hvordan innkjøpssamarbeid påvirker målet om best mulig betingelser i avtaler



Kilde: Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse (2021).

For det første kan innkjøpssamarbeid føre til bedre betingelser som følge av at kommuner, særlig mindre kommuner, inngår avtaler på flere områder som følge av at de får økt kapasitet. I intervju oppgir oppdragsgivere og leverandører at det å gå fra å ikke ha avtale til å ha avtale på et område kan innebære en prisreduksjon på mellom 20 og 30 prosent for flere kategorier (både varer og tjenester).

For det første kan innkjøpssamarbeid føre til at man får økt volum i kontraktene, som kan muliggjøre mer effektiv drift hos leverandøren, samt bedre forhandlingsmakt hos oppdragsgiver. Dette vil særlig gjelde mindre kommuner som deltar i innkjøpssamarbeid med større kommuner. I beste fall kan små og mellomstore kommuner få forbedret prisene sine med mellom 20 og 50 prosent som en følge av å inngå i store samarbeid med kommuner som Bergen, Oslo, og andre kommuner. I mer normale tilfeller har vi fått innspill om at volumgevinster innebærer en forbedring av betingelsene på 2-4 prosent. Hvis vi som et konservativt regne-eksempel legger til grunn at innkjøpssamarbeid forbedrer betingelsene i avtalene til rundt en fjerdedel av innkjøpsvolumet i kommunesektoren, til en verdi av ca. 40 til 60 milliarder kroner¹⁶, med minst 2 prosent, betyr det at innkjøpssamarbeid gir

¹⁵ I praksis ville det muligens vært urealistisk å ha ansatt så mange flere innkjøpsrådgivere i kommunesektoren. Virkningen av ikke å ha samarbeid ville i så fall slått ut i manglende avtaleinngåelse og -oppfølging som igjen ville resultert i regelverksbrudd og mindre effektiv offentlig tjenesteproduksjon.

¹⁶ Som vist i delkapittel 1.3 gjøres inntil halvparten av kommunesektorens kjøp på 220 milliarder kroner i

kategorier som i begrenset grad påvirkes av anskaffelsesenheter (bygg- og anlegg (unntatt håndverkstjenester), helse- og sosialtjenester (og annen tjenesteutsettelse), eiendomsdrift og en del tilfeller også deler av finans). Av de resterende 110 milliardene vil en betydelig del av kjøpene gjøres av kommunen selv, enten fordi kommunen har unike behov, eller fordi leverandørmarkedet er spesielt for kommunen.

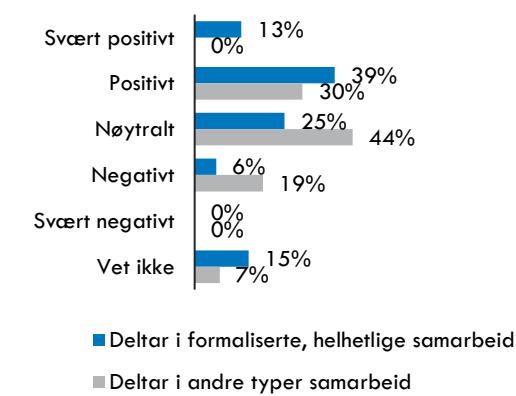
prisbesparelser på minst én milliard kroner for kommunenesektoren.¹⁷

Denne prisgevinsten er ulikt fordelt mellom små og store kommuner. Mens særlig de minste kommunene har mest å tjene, kan store kommuner som samarbeider med mindre kommuner få dårligere betingelser som følge av å samarbeide med mindre kommuner. Dette skyldes at leverandørens distribusjonskostnader øker som følge av at de må levere til de mindre kommunene i samarbeidet.

Kontraktsoppfølging

52 prosent av respondentene som deltar i formaliserte samarbeid oppgir at samarbeidet har hatt en positiv virkning på kontraktsoppfølging.

Figur 4-11: Hvordan innkjøpssamarbeid påvirker målet om best mulig kontraktsoppfølging



Kilde: Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse (2021).

I flere innkjøpssamarbeid gjennomfører samarbeidet anskaffelsen, mens de deltagende virksomhetene har ansvaret for kontraktsoppfølgingen. Dette kan også forklare hvorfor en relativt stor andel oppgir at samarbeidet har hatt en nøytral virkning (25 prosent blant de som deltar i formaliserte samarbeid, og 44 prosent for de som deltar i øvrig samarbeid).

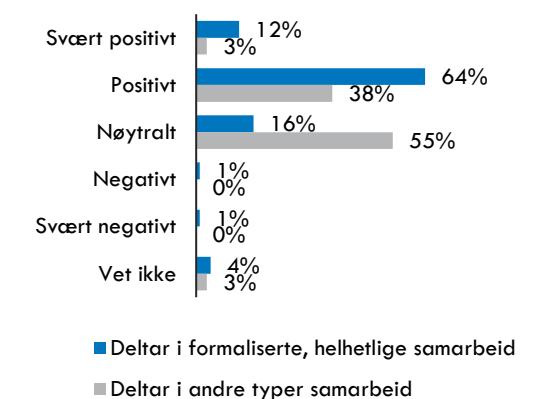
Blant de som deltar i andre typer samarbeid opplever 30 prosent at kontraktsoppfølgingen bedres, mens 19 prosent opplever at den forverres. Opplevd forverring kan skyldes at oppfølgingen i en del kommuner er bedre der kommunen har inngått avtalen selv, med stor grad av involvering

av behovshavere, enn der de kanskje kun mottar en ferdig avtale fra et større samarbeid.

4.4.2 Samfunnshensyn, herunder lønns- og arbeidsvilkår, miljø og menneskerettigheter

Innkjøpssamarbeid fører til bedre ivaretakelse av andre samfunnshensyn i anskaffelser. Dette skyldes at kompetansenivået økes gjennom samarbeid, både gjennom bedre tilgang på anskaffelsesfaglig kompetanse og bedre tilgang på fagkompetanse innen områder som klima og miljø.

Figur 4-12: Hvordan innkjøpssamarbeid påvirker målet om samfunnshensyn



Kilde: Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse (2021).

I spørreundersøkelsen oppgir 76 prosent av de som deltar i formalisert samarbeid at samarbeidet har hatt en positiv virkning på ivaretagelsen av andre samfunnshensyn. Blant deltagere i øvrig samarbeid, er tilsvarende andel 41 prosent. Svarene fra spørreundersøkelsen samsvarer også med det vi har fått oppgitt i intervju.

4.4.3 Effektiv konkurrans og vekst for små og mellomstore bedrifter

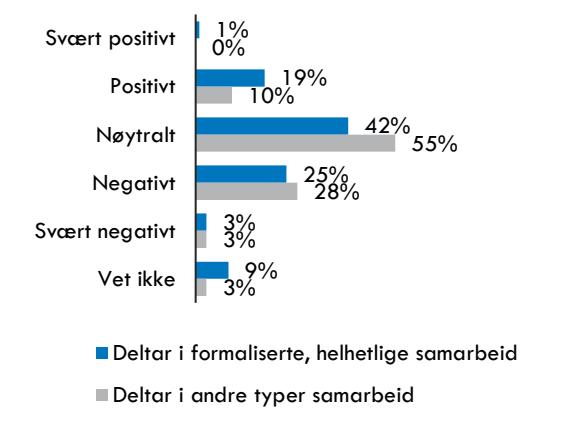
Vekst for små og mellomstore bedrifter

I spørreundersøkelsen oppgir flere av respondentene negative virkninger for små og mellomstore bedrifter, enn motsatt. Dette gjelder særlig for deltagere i andre typer samarbeid, der 31 prosent opplever at slike samarbeid påvirker små og mellomstore bedrifter negativt, se Figur 4-13.

¹⁷ Dette grove anslaget, som etter vår vurdering er konservativt, inkluderer virkningen av reduserte administrasjons/transaksjonskostnader for leverandører. Det inkluderer ikke virkningen av at kommunene takket være

innkjøpssamarbeid i økende grad inngår avtaler, ettersom den effekten er fanget opp av anslaget på reduserte administrasjonskostnader (forrige avsnitt).

Figur 4-13: Hvordan innkjøpssamarbeid påvirker målet om vekst for små og mellomstore bedrifter



Kilde: Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse (2021).

Resultatene fra spørreundersøkelsene samsvarer med det vi har fått oppgitt i intervju. Bransjeorganisasjoner og små- og mellomstore bedrifter (SMB) oppgir i intervju at innkjøpssamarbeid kan ha en negativ innvirkning på SMB-ers muligheter til å delta i konkurransen. Dette skyldes i hovedsak at kontraktene i innkjøpssamarbeidet blir for store til at SMB-er kan delta. Kontraktene kan både være for store målt etter volum, og etter det geografiske området som kontrakten dekker.

Samtidig oppgir enkelte innkjøpssamarbeid og leverandører at innkjøpssamarbeid også kan være positivt, siden det fører til at de som gjennomfører anskaffelsen har høyere kompetanse. Med økt kompetanse er det mer sannsynlig at de gjennomfører leverandørdialoger, og at de dermed har bedre kjennskap til leverandørmarkedet. Med god kjennskap til markedet, kan samarbeidet deretter dele opp kontraktene slik at SMB-er har mulighet til å delta.

Effektiv konkurranse på lang sikt

Nye, små og mellomstore tilbydere kan bidra til å fremme god konkurranse på sikt. Der det er relevant, vil det derfor være en fordel om offentlige anskaffelser tilrettelegger for nye og små aktører, for at potensiell konkurranse fra disse aktørene kan disciplinere budgivningen fra de etablerte aktørene. Hensynet til nye/små tilbyderes muligheter vil nesten alltid ivaretas best ved å dele opp offentlige anskaffelser i mindre kontrakter. Samtidig kan for små kontrakter være ineffektivt, og unødvendig for å ivareta konkurransen, særlig i

kategoriene der det er tilstrekkelig mange store leverandører og/eller den offentlige innkjøperen/offentlig sektor i sum står for en mindre viktig del av innkjøpsvolumet.

I prinsippet trenger ikke store kontrakter å være en direkte konsekvens av innkjøpssamarbeid, og mange innkjøpssamarbeid driver omfattende grad av kontraktsoppdeling. I praksis er det likevel slik at en del av anskaffelsene som gjøres i fellesskap munner ut i felles (ikke oppdelte) kontrakter, og dette er også en forutsetning for å oppnå volumgevinster mv. Dette kan være negativt for små og mellomstore bedrifter. Om konsekvensen til slutt blir negativ eller positiv for konkurransen i markedene som helhet vil avhenge av forholdene i markedet og om oppdragsgiver tar hensyn til disse i sin vurdering av behovet for oppdeling av kontrakt.¹⁸

4.4.4 Demokratisk styring

Demokratisk styring omhandler betydningen innkjøpssamarbeid har for hvor mye informasjon og påvirkningsevne politikerne har over anskaffelsene, og dermed til å nå politisk vedtatte mål.

Så lenge anskaffelser er underlagt kommunens innsyn og ledelse, kan man si at det er demokratisk styring av anskaffelsene i kommunen.

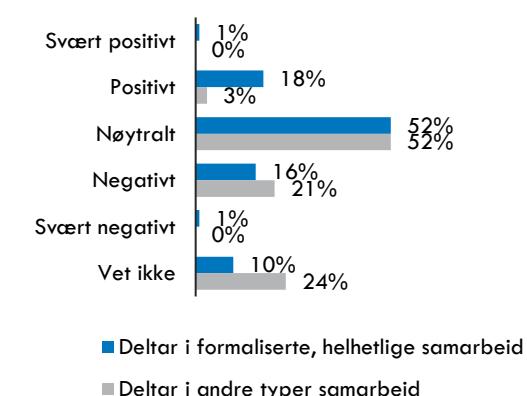
Hvorvidt innkjøpssamarbeid bidrar til bedre demokratisk styring, varierer. Noen opplyser at innkjøpssamarbeid gir bedre beslutningsprosesser når det gjelder krav og lignende, men det kan også bli verre dersom det medfører at kommunestyret mister innsyn i og påvirkning av anskaffelser.

Blant respondentene som deltar i formaliserte, helhetlige samarbeid opplever omtrent like mange positive og negative virkninger av samarbeid på demokratisk styring. Virkningen av andre typer samarbeid (sak-til-sak samarbeid mv.) synes å være negativ, se Figur 4-14, selv om de fleste respondentene har svart «nøytralt» og «vet ikke».

¹⁸ Se Oslo Economics' utredninger om store offentlige kontrakter (2020) og Oslo Economics' evaluering av Statens innkjøpssenter (2019) for nærmere drøftinger av forhold

som har betydning for konkurransevirkningene av store kontrakter.

Figur 4-14: Hvordan innkjøpssamarbeid påvirker målet om demokratisk styring



Kilde: Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse (2021).

For medlemmer av formaliserte, helhetlige samarbeid synes det å være en blanding av kommuner som opplever at samarbeid gir kompetanse og verktøy til å nå kommunens mål og om leverandørmarkedsutvikling, samfunnshensyn mv., og kommuner som opplever at det ikke er plass for politiske ønsker som er spesielle for dem. Kommuner som bruker andre typer samarbeid opplever generelt en større avstand fra anskaffelsen til kommunestyret.

4.4.5 Utvikling av lokalt næringsliv

Lokalt næringsliv bidrar både med å skape arbeidsplasser, men også å tilby tjenester til innbyggere i kommunen. Næringslivet er dermed en viktig bidragsyter for at kommunene skal oppnå sine mål om at kommunen skal være et attraktivt sted å bo, besøke og drive næring (NOU 2020:12). Mange kommuner har dermed et særskilt mål om å bidra til å utvikle lokalt næringsliv.

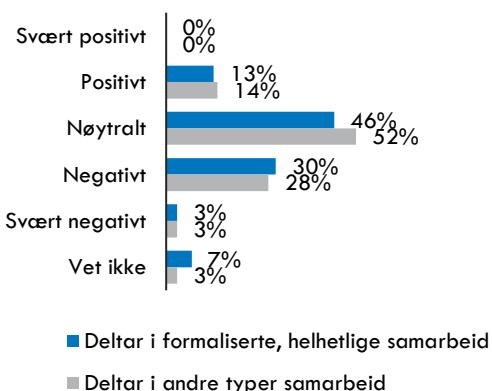
For en del kommuner er dette målet sammenfallende med målet om å fremme små og mellomstore bedrifter, men ikke nødvendigvis, ettersom små og mellomstore bedrifter også kan komme fra andre kommuner.

Generelt sett fører innkjøpssamarbeid til større avstand mellom innkjøper og leverandør, bedre regelverksetterlevelse (og økt grad av formalisering, blant annet på grunn av bedre kompetanse og bedre anskaffelsesverktøy), samt større kontrakter i flere kategorier. Alle disse forholdene kan redusere vinnertjansene til lokalt næringsliv, særlig svært små bedrifter med begrenset administrativ kapasitet.

Fra intervjuer har vi hørt eksempler på at innføring av innkjøpssamarbeid har vært forbundet med at kommuner har gått bort fra gammel praksis som å handle på lokale butikker, tildele små oppdrag til lokal snømåking uten utsynning mv. Konsekvensen har flere steder vært at små aktører har mistet oppdrag. Andre steder har enkeltkommuner krevet at kjøp av visse kategorier holdes utenfor deres del av samarbeidet, for å hindre en reduksjon i omsetningen til lokale bedrifter og leverandører.

I spørreundersøkelsen oppgir rundt 30 prosent at innkjøpssamarbeid har en negativ virkning på utviklingen av lokalt næringsliv, se Figur 4-15.

Figur 4-15: Hvordan innkjøpssamarbeid påvirker målet om utvikling av lokalt næringsliv

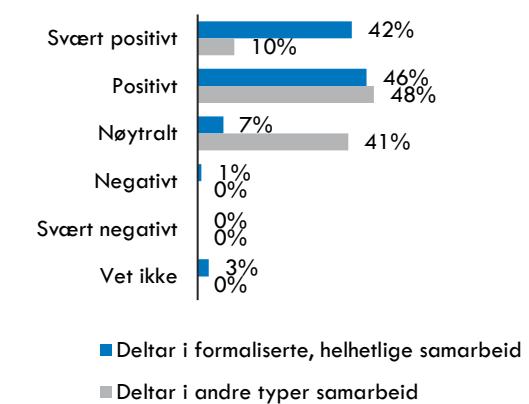


Kilde: Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse (2021).

4.4.6 Regelverksetterlevelse

Innkjøpssamarbeid fører i hovedsak til bedre regelverksetterlevelse. Bedringen skyldes at deltakerne får økt kapasitet og tilgang til mer kompetanse. Økt kapasitet bidrar til at deltakerne kan inngå avtaler på flere områder, og dermed unngå ulovlige direkteanskaffelser. Bedre kompetanse bidrar til at anskaffelser i større grad blir gjennomført etter gjeldende regelverk. Blant de som deltar i formaliserte samarbeid oppgir 88 prosent at samarbeidet har hatt en positiv effekt, mens 58 prosent av de som deltar i øvrig samarbeid opplever en positiv effekt, se Figur 4-16.

Figur 4-16: Hvordan innkjøpssamarbeid påvirker målet om regelverksetterlevelse



Kilde: Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse (2021).

4.5 Sammenligning av virkningene av alternative samarbeidsformer

4.5.1 Introduksjon

I det foregående delkapittelet gikk vi gjennom virkningene av innkjøpssamarbeid i sin helhet, og sammenlignet virkningene av formaliserte innkjøpssamarbeid og andre typer samarbeid.

I dette delkapittelet vil vi drøfte forskjellene i virkninger av alternative samarbeidsformer. Først vil vi beskrive hvilke varer og tjenester det er hensiktsmessig å inngå felles avtaler om på hvilket nivå. Deretter vil vi beskrive hvilke strategier (kombinasjoner av innkjøpssamarbeid) ulike kommuner og fylkeskommuner bruker for å kjøpe varer og tjenester. Til slutt vil vi sammenligne fordelen og ulempene ved alternative strategier og samarbeidsformer.

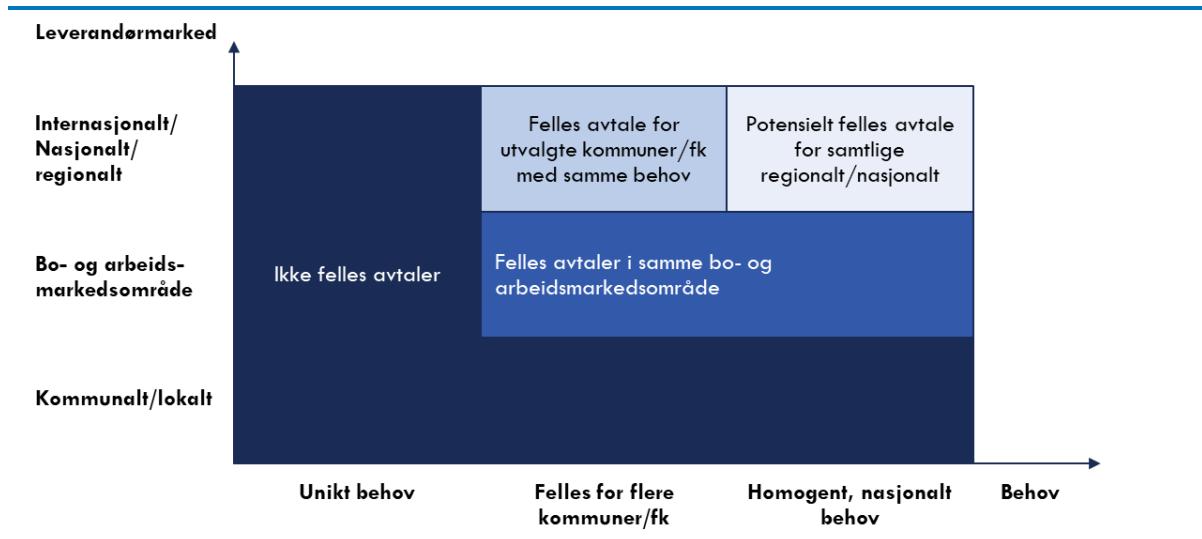
4.5.2 Hvilke varer og tjenester er det egnet å inngå felles avtaler om på hvilket nivå

Felles avtaler for flere oppdragsgivere er relevant der oppdragsgiverne har samme behov, og der behovet kan dekkes av samme leverandørmarked. Dette er forutsetningene som kreves for at én og samme leverandør kan levere samme vare/tjeneste til samtlige oppdragsgivere i avtalen.

Figur 4-17 illustrerer når det vil være hensiktsmessig å inngå fellesavtaler gitt ulike forutsetninger om behov og leverandørmarked. Den horisontale aksen i figuren viser ulike typer behov, fra behov som er unike for den enkelte virksomhet, til behov som er homogene for alle kommuner og fylkeskommuner i landet. Den vertikale aksen viser spennet i geografisk avgrensning av leverandørmarkedet, som strekker seg fra lokalt til regionalt/nasjonalt/internasjonalt.

I det følgende vil vi utdype hvilke kategorier som egner seg å kjøpe på hvilken måte, definert av behov og leverandørmarked.

Figur 4-17: Forutsetninger knyttet til behov og leverandørmarked for at det skal være hensiktsmessig å inngå felles avtaler



Kilde: Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse (2021)

Kategorier som ikke er egnet for fellesavtaler

For vare- og tjenesteområder hvor behovet er unikt for den enkelte kommune, er det ikke aktuelt å inngå fellesavtaler med andre kommuner, uavhengig av leverandørmarkedet. Eksempler på denne type vare- og tjenester kan være:

- Bygg- og anleggsentrepiser
- Drift av kommunale tjenester

Det kan også være hensiktsmessig for kommunen å inngå enkeltanskaffelse selv om behovene sammenfaller med andre kommuner dersom leverandørmarkedet er lokalt. Dette er tilfelle dersom en eller flere av leverandørene i markedet kun kan levere varer og tjenester innenfor kommunen. Da kan kommuner av hensyn til lokalt næringsliv ønske å inngå enkeltavtaler for den enkelte kommune, slik at lokale leverandører har

mulighet til å delta. Eksempler på denne type vare og tjenester kan være:

- Renholdstjenester
- Vaskeritjenester
- Veidrift/brøytetjenester

Til slutt kan kommunens behov for enkelte varer og tjenester være unikt, dersom kommunen vektlegger forhold som samfunnshensyn på en annen måte enn de andre kommunene det kan være aktuelt å inngå samarbeid med.

Kategorier som kan være egnet for fellesavtaler i felles bo- og arbeidsmarked

Innen enkelte vare- og tjenesteområder vil det være felles behov for flere eller alle kommuner, men et leverandørmarked som i hovedsak er knyttet til bo- og arbeidsmarkedsområdet (BA).

Størrelsen på disse avgrensede leverandørmarkedene vil variere på tvers av de ulike vare- og tjenesteområdene. Det som avgrenser området er at leverandører må kunne levere varer- og tjenester innenfor området uten å måtte reise veldig langt, eller måtte opprette nye avdelinger.

Eksempler på vare- og tjenesteområder som kan være egnet å inngå på BA-nivå kan være:

- Håndverkstjenester
- Ferske mat- og drikkevarer
- Konsulenttjenester
- Bedriftshelsetjenester
- En del bygg- og anleggsarbeider

I tilfeller hvor kommunene innad i BA-området har et felles unikt behov, kan det også være aktuelt å inngå fellesavtaler på BA-nivå selv om leverandørmarkedet er nasjonalt. Et eksempel er at enkelte innkjøpssamarbeid benytter innkjøp av mobiltjenester strategisk for å få utbedret mobildekningen i sitt område.

Kategorier hvor det kan være aktuelt med nasjonale eller regionale fellesavtaler

Innen vare- og tjenesteområder hvor behovene er homogene blant alle kommuner, og hvor leverandørmarkedet utslukkende består av regionale, nasjonale eller internasjonale leverandører, kan det være aktuelt å inngå fellesavtaler på nasjonalt eller regionalt nivå for alle kommuner og/eller fylkeskommuner. Typiske vare- og tjenestekategorier hvor det kan egne seg med fellesavtaler på nasjonalt- eller regionalt nivå kan være:

- Mobiltelefoni
- Forbruksmateriell
- Legemidler
- IT-programvare
- Strøm
- Skytjenester
- Forsikringstjenester

Kategorier hvor flere har samme behov og felles leverandørmarked uavhengig av geografi

Innen enkelte vare- og tjenesteområder vil det være et utvalg kommuner eller fylkeskommuner i ulike deler av landet som har felles behov som kan dekkes av samme leverandørmarked.

Dersom disse virksomhetene har et felles leverandørmarked, kan det være hensiktsmessig å inngå fellesavtaler. En annen forutsetning vil være at leverandørens kostnader ved å levere varer- og tjenester til de ulike virksomhetene samlet er like store eller lavere enn ved å levere til de ulike virksomhetene hver for seg.

Følgende vare- og tjenestekategorier kan være aktuelle for denne type fellesavtaler:

- Varer som kan leveres til hele landet, for eksempel hurtigbåter, ferger, kjøretøy og lignende
- Tjenester som kan leveres til hele landet, for eksempel flyttjenester
- Digitale tjenester
- Utvikling av innovasjon som kan tas i bruk flere steder uavhengig av geografi, herunder innovative anskaffelser gjennom aktører som Leverandørutviklingsprogrammet og Velferdsteknologiprogrammet

4.5.3 Alternative strategier for innkjøpssamarbeid

Som beskrevet i kapittel 3, eksisterer det svært mange ulike former for innkjøpssamarbeid i Norge i dag.

I mange tilfeller deltar kommuner i både ett formalisert, helhetlig samarbeid, samt flere andre samarbeid på ulike nivå. Basert på dette, har vi definert tre hovedstrategier som kommuner velger for å samarbeide om innkjøp.

1. Delta i formaliserte, helhetlige samarbeid i områder tilsvarende felles bo- og arbeidsmarkedsområder, og delta i sak-til-sak samarbeid på regionalt nivå

2. Bygge opp kompetanse i egen virksomhet, og delta i sak-til-sak samarbeid med nærliggende kommuner eller innkjøpssamarbeid
3. Delta i formaliserte, helhetlige samarbeid på regionalt nivå, og dele opp avtaler i delkontrakter på bo- og arbeidsmarkedsnivå

I alle de ovennevnte strategiene kan kommunen i tillegg delta i sak-til-sak samarbeid på nasjonalt nivå eller i behovsspesifikke samarbeid uavhengig av strategi. Videre kan kommunene i samtlige alternativer dele opp avtaler på nivå under bo- og arbeidsmarkedsområde, der det er hensiktsmessig.

I det følgende vil vi gi en kort beskrivelse av de alternative strategiene, og beskrive fordeler og ulemper ved de ulike alternativene.

4.5.4 Strategi 1: Delta i helhetlig samarbeid på BA-nivå, annet samarbeid på regionalt nivå

I denne modellen deltar kommuner innenfor et område på størrelse med et felles bo- og arbeidsmarked (BA) i et formalisert innkjøpssamarbeid. Samarbeidet inngår fellesavtaler innenfor BA-området, og samarbeider typisk fra sak-til-sak på regionalt nivå innen utvalgte kategorier med andre innkjøpssamarbeid, kommuner eller fylkeskommunen. Flere av samarbeidene som benytter denne modellen vil enten gjennomføre eller bistå med rådgivning i enkeltanskaffelser som kommunene gjennomfører.

Dette er den vanligste modellen blant norske kommuner og brukes av nesten halvparten av norske kommuner, med ca. to femtedeler av landets innbyggere. Et eksempel på et innkjøpssamarbeid som benytter denne modellen er Gjøvikregionen. Samarbeidet består av 5 kommuner.

Innkjøpssamarbeidet gjennomfører alle anskaffelser over 500 000 kroner på vegne av kommunene, og inngår fellesanskaffelser der det er hensiktsmessig. De samarbeider med omliggende innkjøpssamarbeid, som Hadeland og kommuner rundt Hamar, på utvalgte avtaler. De bistår også med rådgivning til de enkelte kommunene dersom det er nødvendig.

Fordeler, sammenlignet med andre strategier

Denne modellen gjør at kommuner får tilgang til et robust fagmiljø som inngår fellesavtaler på vegne av kommunene på BA-nivå. Videre vil de få tilgang til avtaler på regionalt nivå gjennom sak-til-sak samarbeid. Det kan også virke som at formaliserte samarbeid på BA-nivå i større grad enn samarbeid på regionalt nivå bistår kommunene med å

gjennomføre andre oppgaver enn å inngå fellesanskaffelser.

En annen fordel med denne samarbeidsformen, er at innkjøperne i samarbeidet vil sitte relativt tett på de ulike kommunene. Selv om den pågående pandemien har vist at digitale hjelpemidler har redusert behovet for å sitte sammen å jobbe, er det vår vurdering at det er en fordel at innkjøpere sitter nærmere de ulike kommunene. Kortere avstand mellom kommunene og innkjøpere gjør det enklere å samhandle, og at innkjøpere enklere kan reise rundt til de enkelte kommunene. I intervju trekker flere innkjøpere frem at det kan være en fordel å sitte tett på og være synlige i de ulike kommunene.

Når antallet kommuner er relativt lavt, vil det også være enklere å drive tettere oppfølging av hver enkelt kommune. Dermed kan det være enklere for innkjøpssamarbeidet å gjennomføre flere oppgaver på vegne av kommunene, som for eksempel å inngå enkeltanskaffelser, drift e-handelssystemer mm.

Innkjøpssamarbeid på bo- og arbeidsmarkedsnivå sammenfaller ofte med eksisterende regionrådsstrukturer. Virksomheten samarbeider derfor ofte også på andre områder enn innkjøp. Det at man kjenner hverandre godt, og er vant til å samarbeide på andre områder, kan bidra til et bedre samarbeid om innkjøp.

Ulemper, sammenlignet med andre strategier

Sett i forhold til en regionmodell, kan de samlede administrasjonskostnadene være noe høyere siden hver enkelt bo- og arbeidsmarkedsregion bygger opp sin egen fagenhet. Samtidig vil flere av de administrative gevinstene i en regionmodell kunne realiseres gjennom effektive sak-til-sak samarbeid med andre innkjøpssamarbeid. På en annen side er dette avhengig av at alle de ulike innkjøpssamarbeidene innad i regionene deltar i de ulike sak-til-sak samarbeidene. Dersom koordineringen mellom de ulike innkjøpssamarbeidene ikke er optimal, vil administrasjonskostnadene øke sett i forhold til regionmodellen.

4.5.5 Strategi 2: Bygge opp kompetanse lokalt, og samarbeide fra sak-til-sak med kommuner og innkjøpssamarbeid

31 prosent av norske kommuner, med 40 prosent av Norges befolkning, deltar ikke i formaliserte samarbeid. Disse har enten valgt eller vært nødt til å bygge opp kompetanse i egen virksomhet. Alle kommunene vi har vært i kontakt med av denne typen har andre former for innkjøpssamarbeid (ofte

omtalt som sak-til-sak samarbeid) med andre kommuner, fylkeskommuner eller innkjøpssamarbeid. Sak-til-sak samarbeidene er ofte innrettet ved at de som deltar bytter på å gjennomføre ulike anskaffelser.

Asker kommune og Nord-Fron kommune er eksempler på kommuner som har denne strategien. Asker har omfattende samarbeid med særlig Drammen og Bærum, hvor de rullerer på å gjennomføre felles anskaffelser, i tillegg til andre nærliggende kommuner. Nord-Fron kommune har 1-2 årsverk som arbeider med innkjøp, hvor en er dedikert innkjøpsrådgiver. De samarbeider tett fra sak-til-sak med innkjøpssamarbeidet i Midt-Gudbrandsdal.

Fordeler, sammenlignet med andre strategier

Fordelen ved denne type samarbeid er at man får bygd opp kompetanse lokalt i egen virksomhet. Virksomheten har dermed gode forutsetninger for å gjøre gode enkeltanskaffelser, og sitter tett på politisk- og administrativ ledelse og behovshavere i kommunen. Dette gir gode forutsetninger for å være mer synlige i kommunen, følge opp avtaler og ha god informasjon om hva som foregår i kommune.

Videre kan man i stor grad kunne realisere de samme ressursbesparelsene som i et formalisert samarbeid, gitt at man samarbeider på like mange avtaler. Forskjellen er at man finansierer deltakelsen ved å gjennomføre en proporsjonal andel av de fellesanskaffelsene som gjennomføres i samarbeidet fremfor en monetær finansiering.

Et annet aspekt som nok er viktig for en del mindre kommuner med befolkningsnedgang, er at de får beholdt arbeidsplasser i kommunen. Ved å delta i formaliserte samarbeid vil man ofte flytte ressurser ut av kommunen til en vertskommune.

Store kommuner vil typisk ha store og robuste familjører i egen virksomhet. Denne type kommuner vil ofte foretrekke denne modellen fremfor et formaliserte samarbeid hvor de typisk ville vært vertskommune og gjennomført anskaffelser på vegne av flere andre kommuner. Grunnen er at det kan være mer omstendelig å inngå avtaler i den formaliserte varianten. I sak-til-sak varianten vil de også ha større fleksibilitet til å samarbeide med de virksomhetene de ønsker.

Store kommuner vil også kunne få dårligere betingelser ved å delta på fellesavtaler med mindre kommuner. Grunnen er at leverandørens

kostnader øker som følge av at de må distribuere til de små kommunene, uten at volumet i avtalen øker betydelig. Dette fører til at store kommuner ikke nødvendigvis ønsker å delta i formaliserte samarbeid med små kommuner.

Ulemper, sammenlignet med andre strategier

En sårbarhet ved sak-til-sak samarbeid er at man er avhengig av at andre ønsker å samarbeide med din virksomhet. Dersom man ikke har tilstrekkelig kompetanse, er det ikke gitt at andre kommuner eller innkjøpssamarbeid ønsker å samarbeide med din virksomhet. Et intervjuobjekt trekker frem at de ikke ønsker å samarbeide fra sak-til-sak med gratisplassasjerer, eller la virksomhet med manglende kompetanse gjennomføre anskaffelser på deres vegne.

Små kommuner har ikke nødvendigvis tilstrekkelig grunnlag for å kunne ansette flere dedikerte ressurser innenfor innkjøp. De vil dermed ofte være sårbare dersom de eller den dedikerte ressursen skulle bli utilgjengelig. I et slik tilfelle er det ikke gitt at andre kommuner ønsker å samarbeide med din virksomhet fra sak-til-sak.

4.5.6 Strategi 3: Formalisert samarbeid på regionalt nivå

Av de 36 formaliserte, helhetlige innkjøps-samarbeidene i Norge kan minst fem samarbeid anses som regionale samarbeid mellom kommuner: Samordna innkjøp i Nordland, INSS (Sogn og Fjordane), Abakus, Bergen kommunens innkjøpssamarbeid og OFA (Agder). Disse samarbeidene utgjør minst en fjerdedel av Norges kommuner og minst en femtedel av Norges befolkning.

I denne modellen deltar de fleste eller alle kommuner i en region bestående av flere bo- og arbeidsmarkedsområder i et formalisert samarbeid. Innkjøpssamarbeidet inngår fellesavtaler på vegne av alle kommunene i regionen, men deler opp i delkontrakter på bo- og arbeidsmarkedsnivå på vare- og tjenesteområder der det er hensiktsmessig.

Et eksempel på dette alternativet er som nevnt Innkjøpssamarbeidet i Nordfjord, Sunnfjord og Sogn. De fleste kommunene i tidligere Sogn og Fjordane fylke deltar i samarbeidet, med Kinn

kommune som vertskommune.¹⁹ Innkjøpssamarbeidet gjennomfører fellesanskaffelser på vegne av kommunene, og kan bistå med rådgivning og informasjon for å styrke kompetansen i de enkelte kommunene. Blant de regionale innkjøps-samarbeidene er det kun Abakus som gjennomfører enkeltanskaffelser på vegne av kommunene.

Fordeler, sammenlignet med andre strategier

En regionmodell sikrer at kommunene har god tilgang til fellesavtaler på regionalt nivå, og inngår delkontrakter med kommuner i felles bo- og arbeidsmarkedsområde der det er hensiktsmessig. Det kan virke som at innkjøpssamarbeidene etter regionmodellen i mindre grad bistår kommunene med å gjennomføre enkeltanskaffelser.

En fordel med en regionmodell er at man får god koordinering av regionale avtaler, herunder at alle i regionen får mulighet til å delta på de regionale avtalene. Dette fører igjen til økt volum i kontraktene, som kan føre til bedre betingelser, og reduserte administrasjonskostnader.

I en regionmodell vil de samlede administrasjons-kostnadene være lave som følge av at en enhet gjennomfører fellesanskaffelser for et stort antall kommuner, gitt at prosessene ikke blir for tungvinte med for mange deltakere.

Ulemper, sammenlignet med andre strategier

Som drøftet i avsnittet om innkjøpssamarbeid på bo- og arbeidsmarkedsnivå, er det vår vurdering at det vil kunne være en fordel at innkjøpere sitter nærmere deltakere i samarbeidet. I store regionale samarbeid vil det være relativt stor avstand mellom innkjøperne i samarbeidet og de enkelte kommunene, noe som kan være ulempe.

I regionmodellen samarbeider et stort antall kommuner. Store kontrakter, enten målt i det geografiske området kontrakten dekker eller kontraktens volum, kan gjøre at små- og

mellomstore bedrifter ikke har mulighet til å delta. Desto større samarbeidet er, desto større er sannsynligheten for at det vil være små- og mellomstore bedrifter som ikke har mulighet til å kunne levere til alle kommunene som deltar. I denne type samarbeid er det dermed viktig at man vurderer å dele opp kontrakter i delkontrakter der det er hensiktsmessig.

Ettersom det blir stor avstand mellom innkjøper og de lokale markedene, kan det også være mer krevende å ha god informasjon om hvilke leverandører som finnes i de ulike markedene.

Fordeler og ulemper med samarbeid mellom kommune og fylkeskommune

Bare ett formalisert, helhetlig innkjøpssamarbeid i Norge er et regionalt samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner: OFA i Agder.

En mulig fordel ved denne varianten av regionalt samarbeid, er at fylkeskommunen har kompetanse på relevante fagfelt som anskaffelser, næringsutvikling og samfunnshensyn som de kan bidra med i samarbeidet, særlig for å støtte mindre kommuner i fylket.

En ulempe med samarbeid på tvers av forvaltnings-nivå er at kommuner og fylkeskommuner har ulike oppgaver og dermed ulike innkjøpsbehov. Å forene kommuner og fylkeskommuner i samme innkjøpssamarbeid kan gi gevinst på de avtalene der behovene er felles, men samtidig mye administrasjonsarbeid, diskusjoner og/eller dårlige avtaler der behovene er forskjellige. Dette gjelder både områder der kommunen og fylkeskommunen opplagt har ulikt innkjøpsbehov (for eksempel kjøp av vann- og avløpsutstyr til kommunen og tannhelseutstyr til fylkeskommunen), samt der det kan være mindre forskjeller i behov (for eksempel krav til IT-sikkerhet i mobilavtalene til kommunalt helsepersonell).

¹⁹ Med unntak av Solund, Sunnfjord og Gloppen som meldte seg ut av innkjøpssamarbeidet da Kinn kommune overtok vertskommuneansvaret 1. januar 2020.

5. Anbefalinger for kommunesektoren

5.1 Introduksjon

I utredningsmandatet er vi blitt bedt om å foreslå tiltak til hvordan innkjøpssamarbeid i kommunal og fylkeskommunal sektor kan forbedres. Et premiss er at alle samarbeidsformer skal være frivillige for kommuner og fylkeskommuner.

Vår samlede vurdering er at dagens bruk av innkjøpssamarbeid i kommunesektoren i hovedsak er hensiktsmessig for kommunene og fylkeskommunene som inngår i dem. Deltakelse i formaliserte, helhetlige samarbeid gir særlig små kommuner tilgang kompetanse som kunne vært uforholdsmessig dyrt og/eller lite robust å skaffe på egen hånd. Bruken av ulike samarbeid av annen type (sak-til-sak samarbeid mv.) tilpasset ulike leverandørmarkeder er rasjonelt for å nå de samlede målsetningene for anskaffelser i kommunesektoren.

Samtidig ser vi enkelte forbedringspunkter. Det knytter seg særlig til små kommuner som mangler tilgang på innkjøpsfaglige miljøer, og kommuner av ulik størrelse som mangler tilgang til innkjøpssamarbeid på bo- og arbeidsmarkeds-, regionalt-, og nasjonalt nivå. I tillegg har vi noen råd om hvordan de samarbeidene som finnes bør innrette sin virksomhet, blant annet for å minimere ulempene innkjøpssamarbeid kan medføre for små, lokale bedrifter. Til sammen har vi utarbeidet fem anbefalinger for hvordan innkjøpssamarbeid kan bidra til enda bedre oppnåelse av målene for innkjøp i kommunesektoren:

1. Små kommuner bør som regel delta i formaliserte, helhetlige samarbeid
2. Følg suksessfaktorer for innkjøpssamarbeid, herunder fokus på felles behov og kontraktsoppdeling
3. Ha tilgang til ulike typer samarbeid, tilpasset behov og leverandørmarked
4. Bruke utvalgte nasjonale avtaler der behov og leverandørmarked tilsier at det er egnet
5. Økt nettverks- og veileddningsaktivitet for å fange opp utenforstående kommuner

Anbefalingene blir beskrevet og begrunnet nærmere i de påfølgende delkapittelene.

5.2 Små kommuner bør som regel delta i formaliserte, helhetlige samarbeid

Vi anbefaler at små kommuner som regel bør inngå i formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid for å dekke kompetanse-, kapasitets- og systembehovet i kommunen på en kostnadseffektiv og robust måte.

Små kommuner inngår ofte tilnærmet like mange avtaler som store kommuner, og har dermed et relativt stort kapasitetsbehov. For mange små kommuner kan det innebære uforholdsmessige administrative kostnader å skulle gjøre anskaffelser alene. Enkelte kommuner kan i prinsippet klare seg med én ressurs, men vil da være sårbar overfor uforutsette hendelser.

Det kan også være utfordrende for små kommuner å delta på mange ulike samarbeidsarenaer, siden de har begrenset med ressurser. Dette blir poengtert i Telemarksforskins utredning av tiltak for å stimulere til innovasjon og utvikling i små kommuner (Brandtzæg & Aastvedt, 2020). I utredningen oppgir små kommuner at det er en fordel å få informasjon gjennom etablerte nettverk og møteplasser. Videre oppgir små kommuner i utredningen at de i liten grad engasjerer seg i nasjonale ordninger som det ikke har vært dialog rundt på regionale møtearenaer. Som beskrevet av Telemarksforskning, blir dette også til dels bekreftet i evalueringen av Velferdsteknologiprogrammet (Breivik & Rotvold, 2019). Evalueringen viser til at små kommuner i mindre grad følger nasjonale råd, og heller følger råd som kommer gjennom samarbeidene som de er en del av.

Ved å delta i et formalisert, helhetlig samarbeid kan små kommuner få tilgang på et fagmiljø som kan delta på ulike samarbeidsarenaer på vegne av kommunene, og informere kommunene om nasjonale føringer eller tiltak som berører kommunene. For eksempel kan innkjøpssamarbeidet bistå med å inngå nasjonale eller regionale fellesavtaler på vegne av kommunene i vare- og tjenestekategorier der dette kan være hensiktsmessig.

Rene sak-til-sak samarbeid kan til en viss grad dekke kapasitetsbehov og gi bedre betingelser, men kun for fellesavtaler. Sak-til-sak samarbeid

kan være tilstrekkelig for store kommuner, med egne innkjøpsmiljø, men ikke nødvendigvis for små, som trenger tilgang på ressurser som kan ivareta og utvikle den strategiske innkjøpsfunksjonen over tid, utvikle nødvendige relasjoner med behovshavere og gjøre kommunen i stand til å nå sine mål gjennom anskaffelser.

Vår virkningsanalyse har vist at innkjøpskompetanse og -verktøy i hovedsak bedres gjennom formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid. For en liten kommune som i dag mangler et eget innkjøpsmiljø (minimum to personer) vurderer vi derfor at det først og fremst er formaliserte, helhetlige samarbeid som kan gjøre kommunen i stand til å dekke sitt kompetansebehov på en kostnadseffektiv og robust måte.

Kartleggingen vår viser at rundt en tredjedel av små kommuner ikke deltar i formaliserte, helhetlige samarbeid i dag. Ifølge våre intervjuobjekter kan dette skyldes at de har tilgang til én god fagressurs som de mener dekker deres behov, at de har et svært tett sak-til-sak samarbeid med nærliggende, helhetlige samarbeid eller at de mangler nabokommuner som har tatt initiativ til eller vært åpne for samarbeid. I de førstnevnte tilfellene kan det være at kommunene per i dag klarer å dekke kompetansebehovet på tilfredsstillende måte, men at de er sårbarer/lite robuste dersom nøkkelpersoner skulle slutte, eller dersom deres uformaliserede samarbeid skulle slutte å fungere som ønsket.

På grunnlag av dette vil vi anbefale at små kommuner som hovedregel inngår i formaliserte, helhetlige samarbeid. For kommuner som er usikre på om det finnes modeller som passer dem vil vi vise til vår kartlegging av ulike typer formaliserte innkjøpssamarbeid (kapittel 3)²⁰ og våre råd om hvordan innkjøpssamarbeid bør innrettes (nest avsnitt).

5.3 Følg suksessfaktorer for samarbeid, herunder felles behov og kontraktsoppdeling

På grunnlag av innspill fra intervjuer, spørreundersøkelsen, skriftlige kilder og vår kompetanse om innkjøp og interkommunalt

²⁰ For eksempel har vi fanget opp at enkelte kommuner vegrer seg for å inngå i formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid for de frykter at det vil bli stor avstand mellom innkjøper og behovshaver og/eller at de vil

samarbeid har vi utviklet følgende råd for innretningen av innkjøpssamarbeid i kommunen:

- Prioritere samarbeid der det er felles behov
- Bruk markedsdialog og kontraktsoppdeling
- Ha kompetanse sentralt og lokalt
- Sørg for balanserte påvirkningsmuligheter
- Ha gode systemer for informasjonsutveksling
- Avklar juridiske ansvarsforhold

Prioritere samarbeid der det er felles behov

På spørsmål om hva som er de viktigste suksess-kriteriene for et velfungerende innkjøpssamarbeid, kommer sammenfallende behov på første plass, se Figur 5-1.

Figur 5-1: Hva er de fem viktigste suksess-kriteriene for et velfungerende innkjøps-samarbeid?



Kilde: Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse (2021). Antall respondenter: N=88.

Felles behov er en forutsetning for å inngå fellesavtaler og et viktig premiss for et meningsfullt innkjøpssamarbeid. En implikasjon av dette er at det største grunnlaget for innkjøpssamarbeid finnes innad i samme forvaltningsnivå, og mellom kommuner og fylkeskommuner med lignende prioriteringer og systemer. Dette er trolig noe av

miste arbeidsplasser i kommuneadministrasjonen. Slike kommuner kan vurdere å inngå i desentrale samarbeid, der innkjøpsråd-giverne er plassert i den enkelte kommune, samtidig som de har en felles faglig organisering.

årsaken til at 35 av 36 formaliserte, helhetlige samarbeid er mellom kommuner og kommuner, mens kun ett er mellom kommuner og fylkeskommuner. De fleste kommune-kommune samarbeidene er mellom kommuner i samme bo- og arbeidsmarkedsområde som også har andre interkommunale samarbeid.

Det er en del vare- og tjenestebehov som er felles for kommuner, fylkeskommuner (og stat). For slike behov kan det være aktuelt å inngå fellesavtaler på tvers av forvaltningsnivå. Slike samarbeid finnes blant annet i Møre og Romsdal, Rogaland, Trøndelag, Viken, Agder og i Nord-Norge.

Det kan være et betydelig større potensial for innkjøpssamarbeid mellom fylkeskommuner enn det som utnyttes i dag. Kartleggingen viser at det er omfattende samarbeid mellom kommuner i Norge i dag, men vi finner kun ett eksempel på samarbeid mellom fylkeskommuner; samarbeidet mellom fylkeskommuner i Nord. Vårt inntrykk er at det er potensial for økt samarbeid mellom flere fylkeskommuner og for flere vare- og tjenestekategorier. Eksempler på områder som kan være aktuelle for samarbeid er kjøp av regionale flyruter (tilnærmet eneleverandørsituasjon), kjøp av ferger og hurtigbåter/ferge- og hurtigbåttjenester, annen kollektivtrafikk, tannlegeutstyr mv.

Bruk markedsdialog og kontraktsoppdeling

Innkjøpssamarbeid kan ha en negativ virkning på små og mellomstore virksomheters muligheter til å delta i konkurranser (se delkapittel 4.4.3). Dette skyldes blant annet at samarbeid gjør det mulig å øke kontraktstørrelser, både geografisk og i volum. Små- og mellomstore bedrifter har ikke nødvendigvis kapasitet til å delta dersom omfanget blir for stort. Dette kan igjen føre til at konkurransen om de enkelte avtalene reduseres, hvilket kan føre til dårligere betingelser i avtalene og/eller en negativ påvirkning på konkurransen på sikt. Dette kan også ha negative konsekvenser for lokalt næringsliv, som igjen kan ha en negativ innvirkning på tjenestetilbudet og antall arbeidsplasser i de enkelte kommunene.

Det er derfor viktig at innkjøpssamarbeid vurderer å dele opp kontrakter i delkontrakter der det er hensiktsmessig. Dette blir også pekt på som et virkemiddel for å bevare et helhetlig tjenestetilbud i distriktene av Normann-utvalget (NOU 2020:15). For å kunne gjøre disse vurderingene, er det viktig at innkjøpere har god kjennskap til leverandørmarkedet i de ulike områdene som innkjøpssamarbeidet dekker.

Bransjeorganisasjoner og små- og mellomstore bedrifter trekker frem at det er viktig at innkjøpere gjennomfører dialog med markedet slik at leverandører får mulighet til å komme med innspill til konkurransegrunnlaget. For eksempel er dette noe Statens innkjøpssenter vektlegger i sitt arbeid. Gjennom dialog med markedet får innkjøpere oversikt over hvilke leverandører som er tilgjengelige for alternative kontraktstørrelser og kravspesifikasjoner (DFØ, 2020).

Ha kompetanse sentralt og lokalt

En åpenbar suksessfaktor for innkjøpssamarbeid er at det gir deltakerne tilgang til sentral/delte ressurser med anskaffelsesfaglig kompetanse. Basert på innspill fra intervjuer og spørreundersøkelse vil vi også trekke frem behovet for at innkjøpssamarbeid innrettes på en måte som ivaretar og utvikler lokal kompetanse i den enkelte kommune. Den lokale kompetansen er nødvendig for å sørge for viktige oppgaver som behovsspesifikasjon, kontraktsoppfølging og for å fremme anskaffelser som et strategisk virkemiddel i kommunen.

Sørg for balanserte påvirkningsmuligheter

En annen faktor som trekkes frem i intervjuene er viktigheten av balanserte påvirkningsmuligheter. For å oppnå tilstrekkelig behovsdekning gjennom anskaffelser er medbestemmelse en viktig faktor for kommunene. Samtidig kan medbestemmelse være ineffektivt, og i noen tilfeller føre til at det er mer effektivt å gjennomføre anskaffelser alene (særlig for større kommuner) enn å ta med seg mindre kommuner. Dette er blant annet en faktor som kan gi opphav til utenforskning blant mindre kommuner, ettersom større kommuner ikke er like avhengig av å ha med seg flere på anskaffelser. Følgelig er det viktig med tidsfrister og et tydelig mandat for å kunne skjære gjennom og drive et effektivt innkjøpssamarbeid.

Ha gode systemer for informasjonsutveksling

Gode systemer for informasjonsutveksling og administrativ forankring kan være avgjørende for gode innkjøpssamarbeid. At samarbeidet driftes godt innebærer blant annet at deltakere er oppdatert på hva som skjer til enhver tid, og at man vet hvem som skal kontaktes for ulike henvendelser.

Avklar juridiske ansvarsforhold

Vi vil anbefale at samarbeidet regulerer innbyrdes ansvarsfordeling for eventuelle brudd på

anskaffelsesregelverket som måtte oppstå i anskaffelsesfasen og som en følge av ulovlige endringer i inngåtte kontrakter. Dette vil redusere usikkerhet og gi riktige incentiver til ansvarlig atferd fra deltakerne i samarbeidet. Når det gjelder det avtalerettslige, må deltakerne i innkjøpssamarbeid ta stilling til om de ønsker å inngå separate kontrakter med leverandør eller om de ønsker å inngå en felles kontrakt. Separate kontrakter blir av mange oppfattet som mest ryddig, men for kjøp av enklere, homogene varer kan felles kontraktsoppfølging og kontrakt være hensiktmessig. Ved bruk av separate kontrakter bør samarbeid vurdere å avtalefeste muligheter for at brudd på én kontrakt kan få konsekvenser for kontrakten leverandøren har med de andre partene i innkjøpssamarbeidet. Se vedlegg om juridiske problemstillinger for mer informasjon (Vedlegg D).

5.4 Ha tilgang til ulike typer samarbeid, tilpasset behov og leverandørmarked

Som illustrert i Figur 4-17 tilsier ulike kombinasjoner av behovssammenfall og leverandørmarked at ulike varer og tjenester er hensiktmessig å kjøpe:

- For den enkelte kommune (ikke felles avtale)
- Som fellesavtaler i samme bo- og arbeidsmarkedsområde
- Som fellesavtale for utvalgte kommuner og fylkeskommuner med samme behov
- Som fellesavtale for samtlige kommuner/fylkeskommuner regionalt/nasjonal

Vi anbefaler at hver kommune og fylkeskommune har tilgang til kompetanse og kapasitet til å gjennomføre enkeltanskaffelser i kommunen. Videre bør hver kommune og fylkeskommune organisere seg slik at de kan inngå fellesavtaler med virksomheter innen samme bo- og arbeidsmarkedsområde for varer- og tjenester hvor virksomhetene har sammenfallende behov og leverandørmarked. Videre anbefaler vi at kommuner og fylkeskommuner bør ha tilgang på strukturer som gjør dem i stand til å inngå i

fellesavtaler på regionalt og nasjonalt nivå, der det er hensiktmessig.

Evnen til å gjøre kjøp som er unike for den enkelte kommune (eller fylkeskommune) kan ivaretas av store enheter på en effektiv måte gjennom egen organisasjon. For mindre kommuner vil vi, som nevnt, anbefale å inngå i formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid for å dekke kompetansebehovet på en effektiv måte. Et eksempel på dette er Østre Toten kommune som deltar i det formaliserte og helhetlige innkjøpssamarbeidet i Gjøvikregionen. Innkjøpssamarbeidet gjennomfører enkeltanskaffelser på vegne av deltakerne, og bistår med rådgivning og anskaffelsesverktøy mm.

Evnen til å inngå gode avtaler med andre kommuner i samme bo- og arbeidsmarkedsområde kan ivaretas ved å delta i et formalisert, helhetlige samarbeid, eller andre typer samarbeid, på bo- og arbeidsmarkedsnivå. Det er også mulig å delta i et regionalt formalisert, helhetlig samarbeid som deler opp fellesavtaler i delkontrakter per bo- og arbeidsmarkedsområde eller kommune.²¹ For eksempel inngår innkjøpssamarbeidet i Gjøvikregionen, som er et felles bo- og arbeidsmarkedsområde, fellesavtaler på vegne av deltakerne i samarbeidet.

En mulig organisering for å kunne inngå regionale fellesavtaler, er å delta i formaliserte helhetlige samarbeid med kommuner innenfor samme region. Et eksempel på denne type samarbeid er det formaliserte og helhetlige innkjøpssamarbeidet mellom fylkeskommunene og kommunene i Agder, OFA, som inngår fellesavtaler på vegne av alle deltakerne i samarbeidet. En annen form for organisering er at formaliserte innkjøpssamarbeid på bo- og arbeidsmarkedsnivå samarbeider i enkeltsaker om varer- og tjenester som er egnet for regionalt samarbeid.²² For eksempel inngår Gjøvikregionen fellesavtaler med andre helhetlige og formaliserte innkjøpssamarbeid innenfor samme region, som for eksempel på Hadeland og i Hamarregionen, innen enkelte vare- og tjenestemråder.

²¹ I en slik modell kan det derimot være en risiko for at man ikke har full oversikt over leverandørmarkedet i de ulike områdene, og dermed ender opp med å ikke dele opp i delkontrakter. I en regionmodell er det dermed viktig at man har god informasjon om leverandørmarkedet i de ulike områdene, og at man gjør en god vurdering av oppdeling i delkontrakter.

²² En ulempe med denne type samarbeid er at innkjøpssamarbeidene vil være avhengige av at andre ønsker å samarbeide med dem. Dermed kan enkelte samarbeid falte utenfor, og at man ender opp med mer fragmenterte samarbeidskonstellasjoner innad i regionen. Dette fører igjen til at man ikke får optimale kontraktstørrelser for varer- og tjenester som egner seg for regionale fellesavtaler.

Til slutt kan kommuner og fylkeskommuner inngå i nasjonale samarbeid helt eller delvis uavhengig av formaliserte, helhetlige samarbeid. For eksempel deltar innkjøpssamarbeidet i Gjøvikregionen i et nesten nasjonalt forsikringssamarbeid for kommuner, Kommunalt forsikringsfellesskap. Et annet eksempel er at mange kommuner deltar i Oslo kommunes fellesavtaler for leverandørrevision og legemidler og multidose. Bruk av nasjonale fellesavtaler er nærmere beskrevet i kapittel 5.5.

Det kan være utfordrende for kommuner, fylkeskommuner og innkjøpssamarbeid å koordinere seg slik at de får inngått hensiktsmessige avtaler på ulike områder. En årsak kan være at det er vanskelig å ha oversikt over eksisterende innkjøpssamarbeid, innkjøpsmiljøer og fellesavtaler hvor den enkelte kommune, fylkeskommune eller innkjøpssamarbeid kan delta. For eksempel oppga ett intervjuobjekt at de ikke visste at Oslo kommune gjennomførte fellesavtaler som var åpne for alle kommuner. Vi har derfor utarbeidet en egen anbefaling i kapittel 5.6 knyttet til å øke nettverks- og veiledningsaktiviteten for å blant annet bedre koordineringen mellom kommuner, innkjøpssamarbeid og fylkeskommuner.

5.5 Bruke utvalgte nasjonale avtaler

Kriterier for at en kategori kan egne seg for nasjonale avtaler

Det er relativt få vare- og tjenestekategorier hvor det er egnet å inngå fellesavtaler på nasjonalt nivå. En studie av nasjonale innkjøpssamarbeid i Europa (CPBN, 2018) viser at nasjonale felleskjøp ikke utgjør mer enn 1-6 prosent i de fleste europeiske land der dette gjøres. I Sverige, Finland og Danmark utgjør kjøp gjennom nasjonale fellesavtaler 3-5 prosent av kommunenesektorens samlede kjøp (se Vedlegg C). Nasjonale avtaler egner seg i hovedsak når:

- Behovet er likt (homogent) på nasjonalt nivå
- Leverandørmarkedet er internasjonalt/nasjonalt og/eller anskaffelsen er egnet for kontraktsoppdeling
- Det er store administrative skalafordeler i transaksjonen (kompetanse/kapasitet)

Det kan også være andre forhold som taler for og imot bruk av nasjonale avtaler. Se Oslo Economics' utredninger om store offentlige kontrakter (2020) og Oslo Economics' evaluering av Statens innkjøpssenter (2019) for nærmere drøftinger av

forhold som har betydning for konkurransevirkningene av store kontrakter.

Overordnet anbefaling

Vi anbefaler at nasjonale og nesten nasjonale anskaffelser benyttes der behov, leverandørmarked og andre forhold tilsier at det er riktig. Slike avtaler kan gjennomføres av enkeltkommuner, som Oslo, fylkeskommuner, som fylkeskommunene i Nord eller av Statens innkjøpssenter.

Anbefaling for kommunale, nasjonale innkjøpssamarbeid

I utgangspunktet er det hensiktsmessig med samarbeid mellom aktører på samme forvaltningsnivå, ettersom disse har samme behov. Vi støtter utvikling og inkludering av utenforstående kommuner. De nesten nasjonale kommunenesamarbeidene kan gi fordeler for mindre kommuner. Mulige forbedringer er å spre informasjon til kommuner som i dag står utenfor, samt å passe på konkurransevirkninger (oppdeling).

Anbefaling for fylkeskommunale, nasjonale innkjøpssamarbeid

I dag eksisterer ett stort samarbeid med fylkeskommune. Vi anbefaler utvikling av lignende samarbeid der behov og leverandørmarked tilsier det. Som nevnt kan nye områder vurderes, for eksempel regionale flyruter.

Anbefaling for bruk av Statens innkjøpssenter

Statens innkjøpssenter har i dag kun mandat til å la kommuner og fylkeskommuner bruke en planlagt markedspllass for skytjenester. Flere kommuner har gjennom intervju og spørreundersøkelse gitt uttrykk for at de ønsker å få lov til å bruke også de andre avtalene til Statens innkjøpssenter. Statens innkjøpssenter har opplyst til oss at de er åpne for å inngå avtaler på vegne av kommuner. Dersom det skulle være aktuelt, vil Statens innkjøpssenter vurdere hvilke avtaler som er hensiktsmessig å inngå på tvers av forvaltningsnivå overhodet, samt behovet for kontraktsoppdeling.

Vi anbefaler at Statens innkjøpssenter får lov til å gjennomføre flere piloter i tillegg til den planlagte markedspllassen. Etter at pilotene er tatt i bruk kan ansvarlige departement vurdere behovet for en evaluering av å la Statens innkjøpssenter inngå enkelte avtaler for kommuner på frivillig basis. Videre kan departementet beslutte hva slags regler/myndighet som bør avgjøre når Statens

innkjøpssenter kan la kommunesektoren bli med sine avtaler.

5.6 Økt nettverks- og veiledningsaktivitet

Anbefaling 1-4 retter seg mot de enkelte kommuner og fylkeskommuner. For en del kommuner og fylkeskommuner kan det være vanskelig å følge disse anbefalingene, som en følge av at de ikke kjenner til eksisterende samarbeid og nærliggende innkjøpsmiljøer og ikke har kompetanse på å opprette nye.

Det finnes en rekke informasjonstiltak som skal bidra til økt kunnskap og kompetanse om anskaffelser og innkjøpssamarbeid allerede. Dette innebefatter blant annet KSI, KS Advokatene, KS, DFØ (anskaffelser.no), Leverandørutviklingsprogrammet (LUP), Velferdsteknologiprogrammet, fylkeskommuners fagnettverk, mv. Likevel gir flere kommuner uttrykk for at de ønsker å være med på flere fellesavtaler, men vet ikke hvor de skal henvende seg eller finne dette. Videre er det enkelte områder, slik som i Finnmark der det er mangel på formaliserte samarbeid generelt. En annen utfordring er uhensiktsmessige grenser for

eksisterende samarbeid, som den enkelte kommune, som ønsker å samarbeide, ikke kan bestemme alene (se Figur 3-1).

På bakgrunn av dette anbefaler vi:

- Økt deltagelse og aktivitet i eksisterende nettverk, med fokus på å stifte bekjentskap mellom kommuner og fylkeskommuner som samarbeider i begrenset grad i dag selv om de deler behov og leverandørmarked. Dette kan gjøres i regi av KSI, KS, DFØ, fylkeskommunen eller andre.
- At det utarbeides en veileder i organisering og juridisk innretning på innkjøpssamarbeid. En slik veileder kan bygge videre på vår redegjørelse (se Vedlegg D), og helst inneholde ferdige avtalemaler mv. for å gjøre det lett for kommuner og fylkeskommuner å inngå egnede juridiske samarbeidsformer av ulik art.
- At det igangsettes informasjonstiltak på sider som KS.no med lenke til eksisterende nettverk og veiledningsmateriale som kan brukes av kommuner og fylkeskommuner som ønsker å starte nye samarbeid og ta del i eksisterende samarbeid.

6. Referanser

- Anskaffelsesforskriften § 19-4 (2017).
- Brandtzæg, B. A. & Aastvedt, A., 2020. *Tiltak for å stimulere til økt innovasjon og utvikling i distriktskommuner*, Bø: Telemarksforskning.
- Breivik, E. & Rotvold, G.-H., 2019. *Evaluering av virkemidlene i Nasjonalt velferdsteknologiprogram*, Tromsø: Nasjonalt senter for e-helseforskning.
- CPBN, 2018. *Fact sheet on main features and characteristics of CPBs*, s.l.: s.n.
- DFØ, 2020. *Felles kjøreregler*. [Internett]
Available at:
<https://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser2/fil es/felles-kjoreregler-anskaffelser.pdf>
[Funnet 28.1.2021].
- DFØ, 2020. *www.dfo.no*. [Internett]
Available at: <https://dfo.no/rapporter-og-statistikk/nokkeltall-og-statistikk/statistikk-innkjop>
[Funnet 4.1.2021].
- Finansministeriet, 2019. *Nationell strategi för offentlig upphandling 2020*, s.l.: s.n.
- Gundersen, F., Bøgh Holmen, R. & Hansen, W., 2019. *Inndeling i BA-regioner 2020*, Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Hansel Oy, 2019. *Annual report 2019*, s.l.: s.n.
- Hansel Oy, 2020. <https://www.hansel.fi/en/>. [Internett]
[Funnet 4.2.2021].
- Keino, 2020. <https://www.hankintakeino.fi/>. [Internett]
[Funnet 4.2.2021].
- Kommentus, S., 2020. <https://www.sklkommentus.se/>. [Internett]
[Funnet 4.2.2021].
- Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2020. *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*, Oslo: KMD.
- Kommunernes landsforening, 2017. *Innkøb handler om velferd - Handlingsplan for den fælleskommunale innkjøpsstrategi 2017-2020*, s.l.: s.n.
- Kommunernes landsforening, 2020. *Handleplan innkøb med mening*, København: Kommunernes landsforening.
- Konkurrence- og forbrugerstyrelsen, 2017. *Kortlægning af kommunernes arbejde med udbud*, s.l.: s.n.
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (2018).
- Lov om offentlige anskaffelser (2016).
- Meld. St. 18 (2016-2017), 2017. *Bærekraftige byer og sterke distrikt*, Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- NOU 2014:4, 2014. *Enklere regler - bedre anskaffelser*, Oslo: DSS.
- NOU 2020:12, 2020. *Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn*, Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.
- NOU 2020:15, 2020. *Det handler om Norge*, Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- OECD, 2019. *Productivity in Public Procurement: A Case Study of Finland*, s.l.: OECD.
- Oslo Economics, 2018. *Virkninger av nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser*, Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.
- Oslo Economics, 2019. *Evaluering av Statens innkjøpssenter*, Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Oslo Economics, 2020. *Utredning om store offentlige kontrakter*, Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.
- Rambøll, 2020. *Modenhetsundersøkelsen*, Oslo: DFØ.
- Regionernes Fælles Indkøb, 2020. *Om Regionernes Fælles Indkøb*. [Internett]
Available at: <https://www.regioner.dk/rfi/om-rfi>
[Funnet 04.02.2021].
- SKI, 2019. *Aarsrapport 2019*, s.l.: s.n.
- SKI, 2020. <https://www.ski.dk/>. [Internett]
[Funnet 4.02.2021].
- SKL Kommentus AB - Årsrapport, 2019. *ÅRSREDOVISNING FÖR SKL KOMMENTUS AB*, s.l.: s.n.

SKL Kommentus Inköpscentral, 2019. s.l.: s.n.

SKL Kommentus Inköpscentral, u.d. Verkstad för
samordnade nationella och regionala upphandlingar,
s.l.: s.n.

SSB, 2020. Arbeidskraftkostnader. [Internett]

Available at: <https://www.ssb.no/arbkost>
[Funnet 28 1 2021].

SSB, 2020. Nasjonalregnskap: Makroøkonomiske
hovedstørrelser. [Internett]

Available at:
<https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/statistikker/knr>
[Funnet 4 1 2021].

SSB, 2021. 10807: Offentlige innkjøp (mill. kr)
1995 - 2019. [Internett]

Available at:
<https://www.ssb.no/statbank/table/10807>
[Funnet 4 1 2021].

Svensson, R., 2013. Analys av små kommuners
samverkan kring inkjøp av varor og tjenester, s.l.: s.n.

Upphandlingsmyndigheten, 2019. Uppdrag att
främja innovationsupphandling genom stöd i form av
upphandlings- och innovationskompetens för
beställare, s.l.: s.n.

Vinsand, G., 2020. Interkommunalt samarbeid om
innkjøp i Norge, Sandefjord: NIVI Analyse.

Winther, M., 2019. Dette har vi lært af at analyse
verdens største offentlige indkøbsdatabase. s.l., SKI.

Vedlegg A Viktigste innkjøpskategorier i kommunesektoren

Fra Kommunal Rapparts leverandørdatabase har vi fått følgende statistikk over hvilke bransjekoder leverandørene til 403 kommuner og samtlige fylkeskommuner per 2019 tilhørte:

Hovedbransje	Underbransje	Mrd. kr.
Bygge- og anleggsvirksomhet	Oppføring av bygninger	25,4
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	Annen kredittgivning	14,0
Bygge- og anleggsvirksomhet	Grunnarbeid	9,0
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	Livsforsikring	7,8
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	Byggeteknisk konsulentvirksomhet	5,4
Omsetning og drift av fast eiendom	Utleie av egen eller leid fast eiendom ellers	5,0
Transport og lagring	Rutebiltransport i by- og forstadsområde	4,9
El-, gass-, damp- og varmtvannsforsyning	Handel med elektrisitet	3,6
Varehandel; reparasjon av motorvogner	Datamaskiner, tilleggsutstyr samt programvare	3,6
Transport og lagring	Innenlandske kystruter med passasjerer	3,5
Helse- og sosialtjenester	Somatiske sykehjem	3,4
Bygge- og anleggsvirksomhet	Elektrisk installasjonsarbeid	3,1
Annen tjenesteyting	Religiøse organisasjoner	2,4
Helse- og sosialtjenester	Allmenn legetjeneste	2,3
Forretningsmessig tjenesteyting	Utleie av arbeidskraft	2,1
Bygge- og anleggsvirksomhet	Bygging av veier og motorveier	2,1
Vann, avløp og renosjon	Innsamling av ikke-farlig avfall	2,0
Informasjon og kommunikasjon	IT konsulenttjenester	2,0
Helse- og sosialtjenester	Institusjoner innen barne- og ungdomsvern	1,8
Annen tjenesteyting	Andre aktiviteter i interesseorganisasjoner	1,8
Informasjon og kommunikasjon	Utgivelse av annen programvare	1,8
Varehandel; reparasjon av motorvogner	Engroshandel med næringsmidler	1,7
Helse- og sosialtjenester	Hjemmehjelp	1,5
Bygge- og anleggsvirksomhet	Annen bygge- og anleggsvirksomhet	1,5
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	Pensjonskasser	1,5
El-, gass-, damp- og varmtvannsforsyning	Distribusjon av elektrisitet	1,3
Bygge- og anleggsvirksomhet	Rørleggerarbeid	1,2
Transport og lagring	Taxisentraler og annen persontransport	1,2
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	Annen teknisk konsulentvirksomhet	1,2
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	Juridisk tjenesteyting	1,1
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	Bedriftsrådgivning og annen rådgivning	1,1
Informasjon og kommunikasjon	Trådløs telekommunikasjon	1,1
Forretningsmessig tjenesteyting	Beplantning av hager og parkanlegg	1,1
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	Bankvirksomhet ellers	1,1
Kultur, underholdning og fritidsaktiviteter	Idrettslag og -klubber	1,0
El-, gass-, damp- og varmtvannsforsyning	Produksjon av elektrisitet fra vannkraft	1,0
Annen tjenesteyting	Næringslivs- og arbeidsgiverorganisasjoner	1,0
Varehandel; reparasjon av motorvogner	Engroshandel med kontormøbler	1,0
Varehandel; reparasjon av motorvogner	Engroshandel med sykepleie- og apotek	0,9
Varehandel; reparasjon av motorvogner	Jernvarer, rørlegger og oppvarmingsutstyr	0,9
Bygge- og anleggsvirksomhet	Bygging av vann- og kloakkanlegg	0,9
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	Skadeforsikring	0,9
Transport og lagring	Rutebiltransport utenfor by	0,9
Informasjon og kommunikasjon	Programmeringstjenester	0,9
Helse- og sosialtjenester	Bofellesskap for psykisk utviklingshemmede	0,8

Kilde: Kommunal rapport (leverandørdatabase). Tall for 2019

Vedlegg B Tabeller fra kartlegging av formaliserte samarbeid i Norge

I kartleggingen av formaliserte innkjøppssamarbeid i kapittel 3 viser vi til NIVI rapport 2020:4. Her er et utvalg tabeller hentet fra rapporten, som det vises til i kapittel 3.

Tabell B-1: Oversikt over formaliserte interkommunale samarbeidsordninger om innkjøp med deltakerkommuner

Navn samarbeidsordning	Deltakere/eiere
Abakus AS (Engerdal)	Røros, Os, Tolga, Alvdal, Folldal, Rendalen, Engerdal, Tynset, Stor-Elvdal, Åmot, Trysil. (Elverum, Frøya, Orkland og Rindal har 1 aksje hver)
Anskaffelser Fellesenhet Gjøvikregionen	Gjøvik, Nordre Land, Søndre Land, Vestre Toten, Østre Toten
Felles innkjøpskontor for Nord-Gudbrandsdal	Skjåk, Lom, Vågå, Sel, Lesja og Dovre
Felles Innkjøpskontor Vestby, Ås, Nesodden og Frogn (FIK)	Vestby, Ås, Nesodden, Frogn
Grenlandkommunenes innkjøpsenhet (GKI)	Skien, Porsgrunn, Bamble, Siljan, Kragerø, Drangedal, med tillegg av 15 andre selskaper og institusjoner
Innherred innkjøp	Levanger, Verdal, Inderøy, Steinkjer, Snåsa
Innkjøppssamarbeid Fredrikstad og Hvaler	Fredrikstad, Hvaler
Innkjøppssamarbeid Harstad, Kvæfjord og Lødingen	Harstad, Kvæfjord, Lødingen
Innkjøppssamarbeid Marker, Skiptvet og Aremark	Marker, Skiptvet og Aremark
Innkjøppssamarbeid Narvik, Evenes og Gratangen	Narvik, Evenes, Gratangen
Innkjøppssamarbeid Ringebu og Sør-Fron	Ringebu, Sør-Fron
Innkjøppssamarbeid Tromsø, Karlsøy og Balsfjord	Tromsø, Karlsøy, Balsfjord
Innkjøppssamarbeidet Bergen kommune	Bergen, Askøy, Austevoll, Austrheim, Bjørnafjorden, Øygarden, Kvam, Alver, Masfjorden, Modalen, Osterøy, Samnanger, Vaksdal, Voss
Innkjøppssamarbeidet Hamar, Stange, Ringsaker, Løten og Elverum	Hamar, Stange, Ringsaker, Løten, Elverum
Innkjøppssamarbeidet i Hardanger	Ullensvang, Eidfjord, Ulvik
Innkjøppssamarbeidet i Kongsbergregionen	Kongsberg, Flesberg, Rollag, Nore og Uvdal, Sigdal, Notodden, Hjartdal, Tinn
Innkjøppssamarbeidet i Lillehammerregionen (LØG)	Lillehammer, Øyer, Gausdal
Innkjøppssamarbeidet i Nordfjord, Sunnfjord og Sogn (INSS)	Kinn, Stad, Stryn, Bremanger, Fjaler, Askvoll, Hyllestad, Gulen, Høyanger, Vik, Sogndal, Luster, Årdal, Lærdal, Aurland
Innkjøppssamarbeidet på Hadeland	Gran, Lunner, Jevnaker
Innkjøppssamarbeidet på Haugalandet	Haugesund, Bokn, Karmøy, Sauda, Suldal, Tysvær, Utsira, Vindafjord, Sveio, Etne
Innkjøppssamarbeidet på Sunnmøre	Ålesund, Vestnes, Sykkylven, Sula, Stranda, Fjord, Giske, Herøy, Hareid, Ulstein, Sande, Vanylven, Ørsta, Volda

Midt- og Vest-Telemark innkjøpssamarbeid	Midt-Telemark, Nome, Seljord, Kviteseid, Nissedal, Tokke, Vinje
Nedre Romerike Innkjøpssamarbeid (NRI)	Aurskog-Høland, Enebakk, Nittedal
Nordmøre Interkommunale Innkjøp (NII)	Aure, Averøy, Gjemnes, Hustadvika, Kristiansund, Rindal, Smøla, Sunndal, Surnadal, Tingvoll
Nord-Troms innkjøpstjeneste	Nordreisa, Kvænangen, Skjervøy, Kåfjord, Storfjord, Lyngen
Offentlig Fellesinnkjøp på Agder (OFA)	Farsund, Flekkefjord, Sirdal, Kvinesdal, Kristiansand, Lyngdal, Hægebostad, Åseral, Lindesnes, Vennesla, Iveland, Evje og Hornnes, Bygland, Valle, Bykle, Birkenes, Lillesand, Grimstad, Arendal, Froland, Åmli, Vegårshei, Tvedstrand, Risør, Gjerstad, Fylkeskommunen
Regionalt innkjøp i Kongsvingerregionen (RIIK)	Eidskog, Grue, Kongsvinger, Sør-Odal, Nord-Odal, Våler, Åsnes
ROR Innkjøp	Molde, Aukra, Rauma
RSSSR-samarbeidet i Stavangerregionen	Stavanger, Sandnes, Sola, Randaberg, Fylkeskommunen
Samordna innkjøp i Nordland (SIIS)	Alstahaug, Beiarn, Bodø, Dønna, Fauske, Gildeskål, Hamarøy, Hemnes, Herøy, Leirfjord, Meløy, Nesna, Rana, Røst, Saltdal, Sortland, Steigen, Sørfold, Vestvågøy, Værøy, Øksnes
Sunnhordland Interkommunale Innkjøpsforum	Bømlo, Fitjar, Kvinnherad, Stord, Tysnes
Valdres innkjøpssamarbeid	Etnedal, Nord-Aurdal, Sør-Aurdal, Vang, Vestre Slidre, Øystre Slidre
Vestfold Offentlige Innkjøpssamarbeid (VOIS)	Sandefjord, Larvik, Tønsberg, Færder, Horten, Holmestrand, Universitetet i Sørøst-Norge
Viken Vest Innkjøpssamarbeid (VVI)	Øvre Eiker, Modum, Lier
Værnesregionen innkjøp	Stjørdal, Meråker, Frosta, Selbu, Tydal, Holtålen
Øvre Romerike Innkjøpssamarbeid (ØRIK)	Eidsvoll, Gjerdrum, Hurdal, Nannestad, Nes, Ullensaker

Kilde: NIVI Analyse (2020)

Tabell B-2: Oversikt over etableringsår og registrerte endringer i samarbeidet

Navn samarbeidsordning	Etableringsår	Registrert endring
Abakus AS (Engerdal)	2001	Gradvis utvidet med nye eiere. Variabel eierandel og bruk av tjenester.
Anskaffelser Fellesenhet Gjøvikregionen	2011	Ingen spesielle endringer notert
Felles innkjøpskontor for Nord-Gudbrandsdal	2018	Nyetablert, fylkeskommunen er ikke en del av samarbeidet.
Felles Innkjøpskontor Vestby, Ås, Nesodden og Frogn (FIK)	Over lengre tid	Ingen spesielle endringer notert
Grenlandkommunenes innkjøpsenhet (GKI)	2007	Ingen spesielle
Innherred innkjøp	2019	Nyetablering etter nedlegging av Innherred samkommune og kommunesammenslutning mellom Steinkjer og Verran. Utredning av et bredere interkommunalt tjenestesamarbeid pågår i Innherredsregionen.
Innkjøpssamarbeid Fredrikstad og Hvaler	Over lengre tid	Tidligere samarbeid med Østfold fylkeskommune har bortfalt. Ingen spesielle endringer notert.
Innkjøpssamarbeid Harstad, Kvæfjord og Lødingen	Over lengre tid	Sterkere formalisert fra 2020, kan komme flere kommuner med

Innkjøpssamarbeid Marker, Skiptvet og Aremark	2019	Etablert etter dannelsen av Indre Østfold kommune som medførte nedlegging av Innkjøpssamarbeidet i Indre Østfold.
Innkjøpssamarbeid Narvik, Evenes og Gratangen	2013	Utvidet samarbeid som følge av nye Narvik kommune. Sterkere formalisering vurderes.
Innkjøpssamarbeid Ringebu og Sør-Fron	2019	Etablert etter nedlegging av INOFF. Nord-Fron ikke med.
Innkjøpssamarbeid Tromsø, Karlsøy og Balsfjord	Over lengre tid	Ingen spesielle endringer notert
Innkjøpssamarbeidet Bergen kommune	2008	Gradvis utvidet med flere kommuner. Antall kommuner redusert fra 1.1.2020 som følge av flere kommunenesammenslutninger rundt Bergen (Øygarden, Alver, Bjørnafjorden, Voss).
Innkjøpssamarbeidet Hamar, Stange, Ringsaker, Løten og Elverum	Over lengre tid	Ingen spesielle endringer notert
Innkjøpssamarbeidet i Hardanger	2007	Færre deltagere etter dannelsen av nye Ullensvang kommune. Granvin har slått seg sammen med Voss og blitt en del av innkjøpssamarbeidet rundt Bergen.
Innkjøpssamarbeidet i Kongsbergregionen	2012	Nylig utvidet med Sigdal. Påvirket av nedlegging av BTV-samarbeidet. Faglig kapasitet er foreslatt utvidet med 1 årsverk fra 2021. Deltakelse i Viken Vest innkjøpssamarbeid under vurdering.
Innkjøpssamarbeidet i Lillehammerregionen (LØG)	2001	Fram til 2018 fantes et bredere regionalt samarbeid sammen med Oppland fylkeskommune og seks kommuner (INOFF), som er nedlagt etter at fylkeskommunen trakk seg ut.
Innkjøpssamarbeidet i Nordfjord, Sunnfjord og Sogn (INSS)	2018	Nye Kinn kommune har overtatt som vertskommune for tidligere Sogn og Fjordane Felles Innkjøp (SFFI), som var administrert og driftet av Sogn og Fjordane fylkeskommune. Kommunene Sunnfjord, Solund og Gloppen, samt Vestland fylkeskommune er ikke formelle deltagere i kommunenesamarbeidet.
Innkjøpssamarbeidet på Hadeland	Over lengre tid	Påvirkes av at Jevnaker og Lunner har skiftet fylke til Viken, mens Gran er en del av Innlandet.
Innkjøpssamarbeidet på Haugalandet	2000	Endringer i deltagelse over tid (Vindafjord, Sauda, Suldal). For IT-prosjekt blir det gjort innkjøp gjennom IT-samarbeidet Strand, Hjelmeland, Sauda og Suldal.
Innkjøpssamarbeidet på Sunnmøre	Over lengre tid	Færre deltagere som følge av kommunesammenslutning mellom fem kommuner rundt Ålesund. Hornindal har kommet med etter sammenslutning med Volda.
Midt- og Vest-Telemark innkjøpssamarbeid	2020	Nyetablert samarbeid mellom Midt-Telemark, Nome, Seljord, Kviteseid, Nissedal, Tokke og Vinje. Kommunene har vurdert deltagelse i GKI. Andre kommuner er invitert inn.
Nedre Romerike Innkjøpssamarbeid (NRI)	Over lengre tid	Nye Lillestrøm kommune er ikke med i samarbeidet.
Nordmøre Interkommunale Innkjøp (NII)	2002	Deltakelse endret på grunn av kommunesammenslutninger (Hustadvika og Heim).
Nord-Troms innkjøpstjeneste	2010	Samme deltagere som før. Juridisk organisasjonsform og ny samarbeidsavtale vurderes.

Offentlig Fellesinkjøp på Agder (OFA)	2005	Utvidet til å gjelde alle kommunene på Agder, inkl. nye Kristiansand kommune. Ny organisasjonsmodell under vurdering.
Regionalt innkjøp i Kongsvingerregionen (RIIK)	Over lengre tid	Nye kommuner kommet med fra 2019.
ROR Innkjøp	Over lengre tid	Påvirket av kommunenesammenslutningen mellom Molde, Nesset og Midsund. Vestnes deltar i innkjøpssamarbeidet på Sunnmøre, Hustadvika på Nordmøre.
RSSSR-samarbeidet i Stavangerregionen	Over lengre tid	Fylkeskommunen er i mindre grad med på felles avtaler
Samordna innkjøp i Nordland (SIIS)	2018	Gradvis utvidet med nye kommuner med bakgrunn i Samordna innkjøp i Salten (SIIS), som ble etablert i 2008. SIIS er utvidet med flere kommuner bl.a. som følge av nedlegging av Innkjøpssamarbeidet i Nordland i 2014, der fylkeskommunen var driver av en ordning med deltagelse fra 18 kommuner utenfor Salten.
Sunnhordland Interkommunale Innkjøpsforum	1999	Samme deltagere som før. Hadde tett samarbeid med Hordaland fylkeskommune som ikke er videreført i nye Vestland fylkeskommune.
Valdres innkjøpssamarbeid	2002	Ingen spesielle endringer notert.
Vestfold Offentlige Innkjøpssamarbeid (VOIS)	1996	Ingen spesielle endringer notert utover tilpasninger til ny kommunelov.
Viken Vest Innkjøpssamarbeid (VVI)	2020	Nytablert mellom Øvre Eiker, Modum og Lier. Konsekvens av nedlegging av BTV-samarbeidet, hvor alle kommuner i Buskerud deltok. Andre kommuner i Buskerud er invitert med.
Værnesregionen innkjøp	2009	Utvilket med Holtålen i 2019. Malvik har gått ut av samarbeidet.
Øvre Romerike Innkjøpssamarbeid (ØRIK)	2016	Ingen spesielle endringer notert.

Kilde: NIVI Analyse (2020)

Vedlegg C Kommunale innkjøpssamarbeid i andre land

C.1 Introduksjon

I dette vedlegget presenterer vi erfaringer med organisering av innkjøpssamarbeid for kommuner og regioner fra andre europeiske land. Vi har i hovedsak tatt for oss de nordiske landene Sverige, Finland og Danmark, i tillegg til at vi har sett på relevant organisering i andre europeiske land.

Kapittelet er strukturert som følger: i delkapittel C.2 tar vi for oss Sverige, delkapittel C.3 handler om Danmark, mens delkapittel C.4 tar for seg Finland. I delkapittel C.5 presenteres kortfattede funn fra en kartlegging av innkjøpssamarbeid i resten av Europa basert på CPBN (2018).

For Sverige, Danmark og Finland går følgende temaer igjen:

- Oversikt over samordningsinstitusjoner
- Nasjonalt samarbeid
- Regionalt og lokalt samarbeid
- Andre institusjoner
- Samspill mellom samarbeidsformene

C.2 Sverige

C.2.1 Oversikt

Den nasjonale samarbeidsinstitusjonen for kommunalt og regionalt innkjøp i Sverige er SKL Kommentus AB. Mandatet til SKL Kommentus

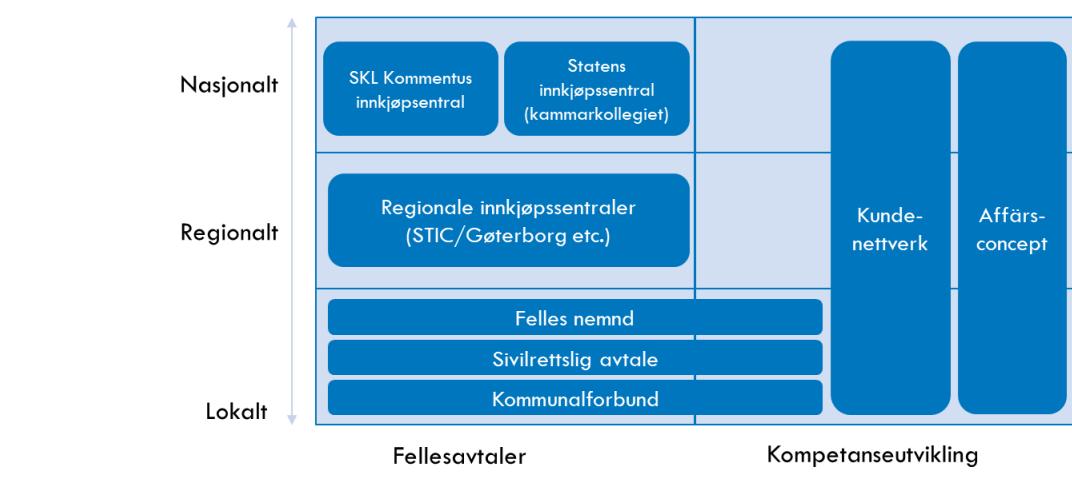
innebefatter samordning mellom kommuner, regioner og kommunale selskaper.

SKL Kommentus administrerer, i tillegg til SKL Kommentus Inköpscentral og konsulentselskapet AffärsConcept, flere av kundenettverkene som eksisterer i Sverige. Et kundenettverk er et nettverk av kjøpere, ofte kommuner, som samarbeider om arbeid i behovsfasen i en gitt innkjøpskategori, men ikke nødvendigvis inngår felles avtaler.

Sverige har en egen institusjon, Statens Inköpscentral (SIC), som inngår nasjonale fellesavtaler på tvers av statlige myndigheter i Sverige. SIC åpner for at kommuner kan tilslutte seg fellesavtaler i innkjøpkategorien IT og telekom. SIC er organisert under Kammarkollegiet, det svenske finansdepartementet, og siden deres mandat er å inngå fellesavtaler på vegne av statlige virksomheter kommer de ikke til å bli omtalt nærmere i denne rapporten.

I Sverige eksisterer det også en rekke regionale innkjøpssentraler, og lokale samarbeid i forskjellige former. Stockholms innkjøpssentral (STIC) er administrativt organisert under SKL Kommentus Inköpscentral, og er også samlokalisert med denne. De andre regionale innkjøpssentralene opererer uavhengig av SKL Kommentus Inköpscentral, på samme måte som de lokale samarbeidene. De sentrale samordningsinstitusjonene i Sverige er illustrert i Figur C-1.

Figur C-1: Sentrale samordningsinstitusjoner - Sverige



C.2.2 Nasjonalt samarbeid: SKL Kommentus

Om samarbeidet

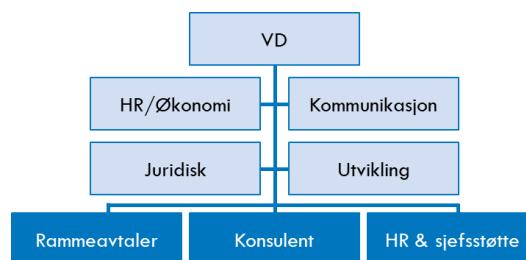
SKL Kommentus Inköpscentral har som primær oppgave å inngå nasjonale rammeavtaler for svenske kommuner og regioner, og er som innkjøpssentral underlagt særskilte bestemmelser i den svenske loven om offentlige anskaffelser (LOU). SKL Kommentus er kontraktspart i alle rammeavtalene de inngår, og de avropsberettigede myndigheter er part i det enkelte avrop. Alle som har betalt serviceavgiften er i utgangspunktet avropsberettigede på fellesavtalene, så lenge de ikke aktivt har avmeldt seg den spesifikke rammeavtalen (Kommentus, 2020). Antall avropsmeldinger på rammeavtalene øker hvert år, og i 2019 var det 7000 avropsmeldinger på innkjøpssentralens avtaler (SKL Kommentus AB - Årsrapport, 2019).

Organisering og finansiering

SKL Kommentus er organisert som et non-profit aksjeselskap (AB), hvor 98 prosent eies av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), og de resterende 2 prosent eies av 256 av landets kommuner. SKR har en tilsvarende rolle som Kommunenes Sentralforbund i Norge. Selskapets organisasjonsstruktur er illustrert i Figur C-2 og Figur C-3. SKL Kommentus har tre heleide datterselskaper, som svarer til de tre forretningsområdene «Ramavtal» (SKL Kommentus Inköpscentral), «Konsult» (AffärsConcept), og «HR &

Chefsstöd» (SKL Kommentus Media) (SKL Kommentus AB - Årsrapport, 2019).

Figur C-2: SKL Kommentus: Organisasjonsstruktur



Kilde: SKL Kommentus årsrapport 2019)

SKL Kommentus Inköpscentral inngår nasjonale rammeavtaler på vegne av svenske kommuner, og er organisert med utgangspunkt i kategoristyring av nasjonale felleskategorier.

AffärsConcept er et konsulentselskap som konkurrerer på markedsmessige vilkår mot andre tjenestetilbydere innen anskaffelsesrådgivning, og HR & Chefsstöd bistår kommuner og regioner med kompetanse på blant annet arbeidsrett, person-, og lønnsspørsmål. Siden deres mandat ikke innebefatter innkjøp, vil de ikke bli omtalt nærmere i denne rapporten. Stockholms Inköpscentral (STIC) inngår organisatorisk i SKL Kommentus Inköpscentral, og regnes derfor også med i konsernet. Hele konsernet teller ca. 170 ansatte, hvorav omtrent halvparten er ansatt i innkjøpssentralen (Kommentus, 2020).

Figur C-3: SKL Kommentus: forretningsområder



Kilde: Inventura (2021)

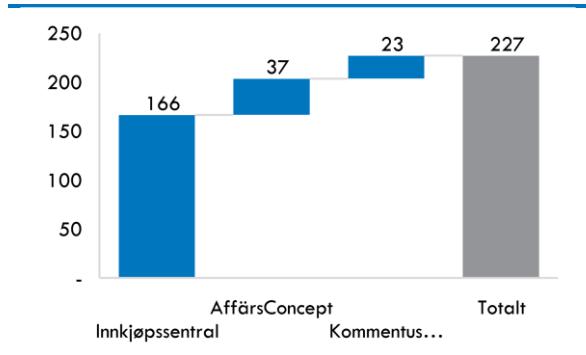
SKL Kommentus Inköpscentral utgjør den største delen av konsernet både i omsetning og antall ansatte, og finansieres med en avgift basert på verdien av avrop på fellesavtalene, som betales av

den enkelte leverandør. Avgiften varierer mellom ulike avtaler, opp til maksimalt 1,5 prosent. Ifølge Kommentus, må i tillegg kommunene betale en symbolisk serviceavgift på omtrent 1000 SEK for å

ha mulighet til å avropsmelde seg på fellesavtalene.

Affärscopyntet frembringer i hovedsak inntekter gjennom timebaserte konsulentoppdrag. De samlede inntektene i 2019 var 227 millioner SEK, hvorav 166 millioner SEK stammer fra leverandøravgifter og serviceavgifter til innkjøpssentralen. Siden SKL Kommentus operer som et non-profit AB, vil et eventuelt overskudd reinvesteres i virksomheten, for eksempel ved å øke antall ansatte, hvilket har vært tilfellet de siste årene. Kan SKL Kommentus anses som selvfinansiert ettersom de ikke mottar noen tilskudd. Figur C-4 viser en fremstilling av de samlede inntektene til SKL Kommentus AB.

Figur C-4: SKL Kommentus AB – Omsetning etter forretningsområde (SEK mill.)



Kilde: SKL Kommentus årsrapport (2019).

Roller i innkjøpssentralen

76 av de ca. 170 ansatte i SKL Kommentus jobber i innkjøpssentralen. Innkjøpssentralen har 14 kategoriledere med ansvar for hver sin(e) innkjøpskategori(er). I tillegg til ca. 20 innkjøpere har man også syv avtaleansvarlige, åtte bærekraftrådgivere, og fem regionsansvarlige, hvorav en av dem har ansvaret for region Stockholm og STIC. De avtaleansvarlige sjekker blant annet at kundene klarer å avrope på avtalene, følger opp priser, og sosiale krav og miljøkrav. De fem regionalt ansvarlige fungerer som innkjøpsstøtte til kommuner og regioner innenfor sitt område. I tillegg har man egen leverandør-ombudsmann, avtalecontroller, kundesupport, og diverse koordinatorroller.

Det er ansatt ca. 10 jurister som sitter i SKL Kommentus konsernstab, men som jobber tett med innkjøpssentralen gjennom hele anskaffelses- og kontraktsoppfølgingsprosessen. I tillegg er det alltid en jurist med i innkjøpssentralens beslutningsforum. Beslutningsforumet består også av kategoriledere,

innkjøpere, og bærekraftsansvarlig i innkjøpssentralen. Her defineres blant annet påfølgende års anskaffelsesplan (Kommentus, 2020).

Utarbeidelse av årlig anskaffelsesplan

Hvert år utarbeides det en årlig anskaffelsesplan. Forslag til vare- og tjenesteområder kan komme inn fra kunder (kommuner og regioner), leverandørmarkedet, og bransjeorganisasjoner. Ifølge Kommentus har de overordnede kategoriene ligget fast de siste 3-4 årene, slik at det normalt er snakk om forslag til nye kontrakter innenfor rammene av eksisterende hovedkategorier og kategoristyringsstruktur. En oversikt over kategoriene er listet opp i delkapittelet om innkjøpskategorier.

Forslag sammenstilles en gang per år, og det utarbeides deretter et overordnet business-case for forslagene. Business-caset hensyntar blant annet hvilke volum som er realistiske å oppnå på kontrakten, og anskaffelsens kompleksitet (hvilken ressursbruk som er påkrevd for gjennomføring). Etter denne første silingen av forslag kobler man på kundene, og får tilbakemelding på aktuelle anskaffelser. På denne måten får kommunene og regionene selv anledning til å si noe om sine prioriteringer av innkjøpskategorier og avtaler. Tilbakemeldingen resulterer i en «shortlist» av avtaleområder til anskaffelsesplanen. For de aktuelle anskaffelsene gjøres det en grundigere markedsanalyse, som blant annet inkluderer:

- Detaljerte volumestimater
- Spesifikasjonsanalyse (grad av standardisering)
- Forventede administrative samordningsgevinster
- Kompetansemessige fordeler
- Lokale hensyn
- Konsekvenser for leverandørmarkedet av samordning

Hvert tredje kvartal tas det en endelig beslutning i beslutningsforumet på hvilke anskaffelser man skal gå videre med. Kommunene selv er ikke direkte involvert i beslutningsforumet, og har dermed bare indirekte påvirkning på den endelige anskaffelsesplanen til SKL Kommentus Inköpscentral. Etter at anskaffelsesplanen med definerte rammeavtaleområder for kommende år er ferdigstilt, sendes den ut til kundene (SKL Kommentus Inköpscentral, u.d.).

Konkurransegjennomføring

I konkurransenumføringer settes det ned en avtalegruppe som skal gjennomføre konkurransen, bestående av både fagekspert og innkjøpere. I tillegg deltar representanter for kommunene for å sikre lokal relevans, og at lokale behov ivaretas.

Gjennom en markedsundersøkelse i forkant av anskaffelsen, har man informasjon om avropsberettigede myndigheter (de som ikke har meldt seg av), og kan estimere gjennomsnittlig avropsverdi per virksomhet. Med dette som grunnlag kan kontraktsverdien regnes ut.²³ Data viser at kontraktsverdien som regel undervurderes ved disse estimatene, og at felles informasjonsarbeid med leverandører har en positiv påvirkning på bruksgraden på avtalene.

Lokale leverandører informeres direkte når konkurransen publiseres. Etter inngåelse av rammeavtale, kommuniseres denne til kundene via nyhetsbrev, pressemeldinger, hjemmeside, og informasjonsmøter. Alle kunder som ikke aktivt har meldt seg av rammeavtalen, kan deretter avropmelde seg gjennom en onlineportal, forutsatt at man godtar de generelle vilkårene i avtalen (SKL Kommentus Inköpscentral, u.d.).

Kontraktsoppfølging

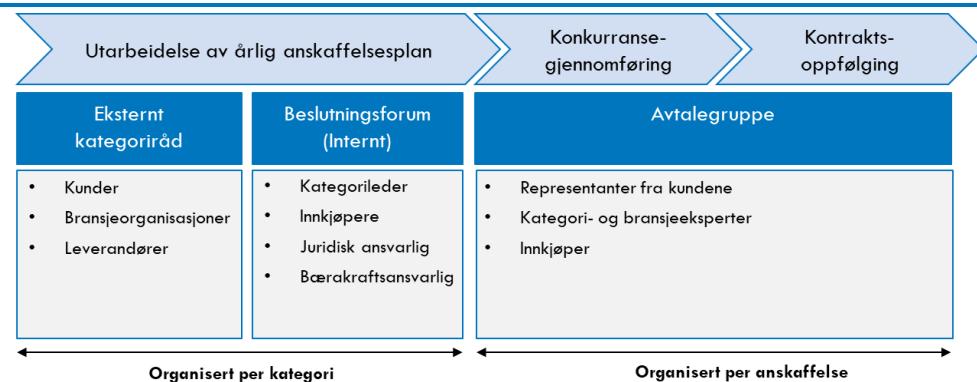
For å sikre så høy bruksgrad som mulig på avtalene, følges avtalene aktivt opp i etterkant av kontraktsinngåelse. Bruksgrad måles ofte gjennom indikatoren avtaleloyalitet, som representerer hvilken andel av kjøp av varer og tjenester som er del av avtalens sortiment, som gjøres gjennom

avtalen. Etter 6 måneder gjennomføres det et møte med kundene, hvor formålet er å sjekke om avrop/bestillingsmekanisme fungerer godt, og ikke hindrer adopsjon av avtalen. Etter 18 måneder sendes det ut et spørreskjema til kundene, for å kartlegge hva som fungerer bra/dårlig med avtalen. Deretter følges avtaler som hovedregel opp en gang per år.

Volum på avrop rapporteres fra leverandørene direkte til SKL Kommentus, som rapporterer videre til kundene. Denne mekanismen er viktig for å følge opp den omsetningsbaserte avgiften leverandørene betaler til Kommentus, og bidrar også med data-grunnlag til kommunene og regionene. SKL Kommentus er også ansvarlig for å håndtere klager på tildeling, og tvister om selve rammeavtalen. For eksempel, hvis flere kunder opplever de samme tvistene om forhold ved rammeavtalen, vil SKL Kommentus bistå i å ta opp avvikene med leverandøren fra sentralt hold.

SKL Kommentus gjennomfører løpende stikkprøve-kontroller på at avtalebetingelsene følges, og gjennomfører også leverandørrevisjoner (både kontorrevisjoner og «on-site»). I situasjoner hvor leverandøren avviker fra avtalen bistår Kommentus med å utvikle konfidensielle handlingsplaner for å øke leverandørens ytelse. Kundene kan sjekke etter-levelsen til leverandørene i eget leverandør-oppfølgingsverktøy, som gir hver enkelt avtale-leverandør en status (Kommentus, 2020). I Figur C-5 er en skisse av beskrevne aktørers rolle i de overordnede prosessene SKL Kommentus gjennomfører.

Figur C-5: SKL Kommentus: Gjennomføringsstruktur



Kilde: Inventura (2021)

²³ Kontraktsverdien regnes ut på følgende måte:

$$\text{Kontraktsverdi} = \text{gjennomsnittlig avropsverdi} * \text{antall samtidig avropende myndigheter}$$

Innkjøpskategorier

Alle avtaler som inngås av SKL Kommentus Inkøpscentral faller inn under en av de 19

hovedkategoriene i kategoristyringsstrukturen listet opp i Figur C-6. Både vare- og tjenestekategorier er inkludert.

Figur C-6: SKL Kommentus innkjøpssentral: Oversikt over innkjøpskategorier og kategoriledersstruktur

	Felles kategorileder	Ingen egen kategorileder	Kategorileder
Hyllevare	IT og teknologi	Infrastruktur	Tjenester
Energi	IT-produkter og tjenester	Bygg og eiendom (førskoler og modulhus)	Profesjonelle tjenester
Kjøretøy	Velferdsteknologi	Eiendomstjenester (FM)	HR
Kontor og forbruk	Digitale tjenester	Eiendomsrelaterte varer	Reise
Andre Forbruksvarer	Software	Gate og park	Sosiale tjenester
Undervisningsmateriell			
Medisinsk forbruksmateriell og medisiner			
Vaksiner			

Kilde: SKL Kommentus (2020). De fire overordnede kategoriene er utarbeidet for illustreringsformål.

Virkninger av samarbeidet

I kartleggingen «Analys av små kommuners samverkan kring inköp av varor och tjänster» fra 2013, ble en rekke svenska kommuner intervjuet om sitt forhold til nasjonale fellesavtaler for kommuner. Der ble flere fordeler og ulemper med å «outsource» enkelte anskaffelser til SKL Kommentus innkjøpsentral belyst. Disse er listet opp nedenfor.

Fordeler med å benytte de nasjonale innkjøpssentralene

- God kunnskap om relevante regelverk
- God kategorikunnskap/markeds kunnskap
- Ressurser til å gjøre gode anskaffelser i kompliserte kategorier
- Bedre priser på hyllevare (olje, strøm, maskinvare, mv.)
- Enkelt å tilslutte seg rammeavtalene som inngår

Ulemper med å benytte de nasjonale innkjøpssentralene

- Vanskelig å påvirke hensyn til kvalitet, noe som ofte resulterer i minste felles multiplum
- For høy bruk av fellesavtalene kan føre til mindre lokal kompetanseoppbygning

Hovedkonklusjonen i kartleggingen var at kommunene var fornøyd med de nasjonale fellesavtalene, men benytter de i mindre og mindre grad etterhvert som lokal kapasitet og kompetanse bygges opp (både som enkeltkommune og gjennom lokale samarbeid) (Svensson, 2013).

En uttalt suksessfaktor fra kommunenes side er at det må være intuitivt og enkelt å avrope på avtalene, noe Kommentus har imøtekommert med en egen onlineportal hvor man kan avropmelde seg. Her finnes det også en oversikt over leverandørene. Historisk har en del tildelinger via Kommentus blitt klaget på, noe kommunene oppgir at har skapt uforutsigbarhet. Det har ikke vært mulig å finne informasjon om besparelser som et resultat av SKL Kommentus fellesavtaler.

C.2.3 Regionalt og lokalt samarbeid

Lokale samarbeid

De tre hovedformene for lokale samarbeid mellom enkeltkommuner i Sverige er:

- Kommunal forbund (egen juridisk person)
- Gemensam (felles) nemnd
- Enkel sivilrettlig avtale

Den vanligste formen for lokalt samarbeid er en enkel sivilrettlig avtale, hvor ordføreren forplikter den deltakende kommune til vedtekten i samarbeidet. Felles nemnd ligner på en norsk verkskommunemodell. Kommunal forbund er en struktur hvor forbundet er en egen juridisk person, og anses mer byråkratisk enn de andre samarbeidsformene. Dette er også den minst vanlige formen for samarbeid.

I kartleggingen til Svensson (2013) ble det avdekket at det vanligste er samarbeid mellom tre til fem kommuner med geografisk nærhet. I tillegg fant man at kommunene som samarbeidet om innkjøp, ofte hadde erfaring med å samarbeide

også på andre områder. Det var også vanlig at minst en større kommune inngikk i samarbeidet. Det blir oppgitt at dette var hensiktmessig som følge av tilgang til større kompetansemiljøer og kapasitet.

At små kommuner, typisk uten dedikerte innkjøpsressurser, opererte i samarbeidet på like vilkår som større kommuner med et eget fagmiljø, ble ansett som en viktig forutsetning for samarbeidets suksess. Det ble også avdekket at samarbeidene hadde fokus på felles kompetansehevingstiltak. Som en litt større enhet var det også lettere med tettere tilknytning til eksterne kompetansemiljøer (f.eks. SKL Kommentus og universiteter). Det finnes også eksempler på at lokale samarbeid inngår som en aktør i for eksempel bestillernettverk (bestillernettverket for velferdsteknikk har to kommunalforbund som medlemmer).

Når det kommer til hva som kjøpes inn via de lokale samarbeidene konkluderer rapporten med at det finnes eksempler på anskaffelser i de aller fleste kategorier, med unntak av bygg og anlegg (entreprise). Dette kan muligens skyldes at oppføring av nye bygg ofte er politisk sensitivt, det er færre synergier å hente ved samordning, og at kontraktsformen gjør entreprise mer komplekst å samarbeide om enn en enkelt rammeavtale. Det er også verdt å merke seg at bygg og anlegg er et av fokusområdene til konsulentelskapet Affärscopy, noe som kan tyde på det er vanlig for kommuner å se til private selskap for å dekke eventuelle kompetanse- og kapasitetsbehov ved større entrepriseanskaffelser (Svensson, 2013).

Virkninger av lokale samarbeid

Tabell C-1 inneholder en oversikt over identifiserte fordeler og ulemper ved lokale innkjøpssamarbeid, fra Svensson (2013).

Tabell C-1: Fordeler og ulemper med lokale samarbeid

Fordeler	Ulemper
Bedre forutsetninger for å håndtere LOU og LUF (anskaffelsesregelverket)	Ofte tungvint når kommunale selskap inkluderes. Forskjeller i styringsmetodikk gir negativt utslag
Samordning fører til økt kompetanse hos deltakerne	Forankringsprosessen kan ta veldig lang tid. Øker med antall deltagende kommuner og kompleksitet.
Enklere å organisere felles utdannelse og kompetanseheving (gjesteforelesere/SKL)	Manglende koordinering av kvalitetskrav, arbeidsfordeling og IT-systemer kan føre til økt ressursbruk
Det etableres et fagmiljø for innkjøpere i mindre kommuner. Større trygghet i konkrete anskaffelser	Forskjellige IT-systemer kan gjøre prosessen omstendelig og krevende
Erfaring med å gjennomføre mer kompliserte og større anskaffelser	Forskjeller i oppfatning om terskel for kvalitet fører ofte til minste felles multiplum-løsninger
Mer kunnskap og større volum gir mulighet til å oppnå bedre betingelser	Tegn på tilpasning hos leverandørene (mistanker om kartell og konsolidering i markedet)
Flere leverandører fatter interesse som følge av økte volum	Beslutninger i enkelte anskaffelser tas for langt fra den enkelte behovshaver i kommunene
Mer effektiv ressursbruk for kommunene	
Mindre risiko for overprøving av tildelingsbeslutning som følge av høyere kvalitet i anskaffelsene	
Mulighet til mer innovative anskaffelser øker	
Større mulighet til å gi bedre høringssvar og dermed påvirke regelverket	
Større mulighet til å engasjere flere mindre leverandører som følge av smarte måter å organisere anskaffelsen på	

Kilde: Svensson (2013)

C.2.4 Andre institusjoner

Affärscopy

Affärscopy er et konsulent selskap som tilbyr rådgivning og støtte i alle faser av anskaffelsesprosessen, med i overkant av 30 faste ansatte konsulenter. Opprinnelig var det et privat selskap, som ble kjøpt opp av SKR femten år siden. Nå er Affärscopy et datterselskap heleid av SKL Kommentus. Målgruppen er alle offentlige virksomheter, men den største kundegruppen er enkeltkommuner som trenger støtte i sitt daglige innkjøpsarbeid. I tillegg til enkeltkommuner har de også erfaring med å ha regioner og lokale innkjøpssamarbeid som kunde.

Affärscopy opererer som en selvstendig markedsaktør, uten noen spesielle føringer fra SKL Kommentus. Dette betyr at de også konkurrerer mot andre private konsulent selskaper om

oppdragsavtaler og rammeavtaler. De er organisert rundt fem forretningsområder hvor de opplever stor etterspørsel fra kommunene. Forretningsområdene er illustrert i blått i Figur C-7.

Figur C-7: Forretningsområder hos Affärscopy



Kilde: Inventura (2020)

Historisk har Affärsconcept blitt brukt av kommunene som ekstra kapasitet, og oppdragene var i hovedsak konkurransesegjennomføring i mer kompliserte kategorier. Den senere tid har mengden strategiske prosjekter økt, og det har blant annet blitt jobbet mer med anskaffelsesrettslige spørsmål, etablering av rutiner for kontraktsoppfølging, forstudier og arbeid i behovsfasen, og innføring av innkjøpspolicy.

Bestillernettverk

Et bestillernettverk består i hovedsak av kommuner med lignende behov innen en innkjøpskategori, og et felles ønske om innovative løsninger, men kan for eksempel også inkludere statlige oppdragsgivere. Nettverket er typisk organisert som et permanent samarbeid omkring et spesifikt behov eller en innkjøpsrelatert utfordring. Til tross for at et bestillernettverk deler kunnskap og jobber strategisk sammen, er det ingen automatikk i at det inngås en fellesavtale sammen med de andre aktørene i nettverket. I motsetning til lokale innkjøpssamarbeid er bestillernettverk i større grad drevet av likeartede behov og behov for innovasjon, og det kan derfor være geografisk spredning på kommunene som er med i nettverket.

Eksempler på aktiviteter som gjennomføres i et typisk bestillernettverk er:

- Forstudier og arbeid i behovs- og markedsfasen
- Gjennomføre markedsundersøkelser

- Produksjon, videreutvikling, og administrering av nye metoder, verktøy og ny kunnskap innenfor kategorien
- Være fagekspert i prosjekter og fellesanskaffelser (for eksempel gjennom lokale samarbeid)
- Testing og verifisering av nye løsninger
- Harmonisering/standardisering av krav på tvers av oppdragsgiverne i nettverket
- Gjennomføre innovasjonskonkurranser
- Fungerer som et kunnskaps- og kompetansesenter innen kategorier med høy innovasjonstakt

Et kundenettverk kan startes opp både etter initiativ fra en enkelt kommune, sammenslutning av flere kommuner, eller på initiativ fra statlige myndigheter. Statlig initierte nettverk henvender seg ofte også primært til kommunene som deltakere. For kommunalt initierte nettverk bistår ofte SKR og SKL Kommentus med tilrettelegging ved oppstart.

Statlige initierte nettverk finansieres direkte gjennom et relevant myndighetsorgan, mens kommunalt initierte nettverk må søke finansiering av en tredjepart. Eksempler på tilgjengelige finansieringskilder er EU, Vinnova (svenske innovasjonsmyndigheter), og Energimyndigheten. Langsiktig finansiering kan i noen tilfeller vise seg å være en utfordring for de kundeinitierte nettverkene (Upphandlingsmyndigheten, 2019). Bestillernettverk som er aktive i dag er listet opp i Tabell C-2.

Tabell C-2: Oversikt over bestillernettverk i Sverige i 2019

Bestillernettverk	Oppstart	Arrangør	Finansieringskilde
BeBo	1989	Bygg Herrarna/WSP	Energimyndigheten
Belok	2001	Bygg Herrarna/CIT	Energimyndigheten
45 Ledningsnät	2012	Stockholm Vatten	Medlemsavgifter
Välfärdsteknik	2016	SKL	Vinnova
Konstgräs	2017	Sveriges kultur- och fritidschefsförening	Naturvårdsverket
A Challenge from Sweden	2018	Energimyndigheten	Energimyndigheten
Renare mark och vatten	2018	SGU	SGU/Naturvårdsverket
Digitale tjänster inom socialtjänsten	2018	SKL	Vinnova
Avancerad retning av avloppsvatten	2018	Svenskt vatten	Naturvårdsverket
Räddningstjänst	Under oppstart	Winguard	MSB

Kilde: Upphandlingsmyndigheten (2019)

I bestillernettverket for velferdsteknikk, finansiert av Vinnova, har 15 kommuner og to kommunalforbund gått sammen for å øke kompetansen på innkjøp av digitale løsninger til omsorgssektoren. Det er stort fokus på morgendagens løsninger, og å stimulere til innovasjon i leverandørmarkedet. Blant annet har de nettopp ferdigstilt tredje versjon av en innkjøpsveileder, hvor målgruppen er kommunene i nettverket og andre kommuner. Veilederen blir oppdatert kontinuerlig, ettersom ny kunnskap kommer til. Det eksplisitte fokuset i bestillernettverket for velferdsteknikk er å skape synergier i arbeidet i innkjøpskategorien ved:

- Enhetlige krav til markedet (kan føre til både mer innovasjon og lavere priser på sikt)
- Dra nytte av et felles kunnskaps- og kompetansegrunnlag
- Fordel ressursintensivt arbeid på flere kommuner

SKL Kommentus er også involvert i dette bestillernettverket. Videre er leverandører og bransjeorganisasjoner ikke involvert som faste medlemmer, til tross for at det er tett dialog med disse aktørene. Kunnskapsgrunnlaget fra nettverket førte til at SKL Kommentus gjennomførte en konkurranse på en fellesavtale kalt

«trygghetsskapende teknikk» i 2019 (SKL Kommentus Inköpscentral, 2019)

C.2.5 Samspill mellom samarbeidsformene

Det er ingen omfattende sentral koordinering mellom de forskjellige samarbeidsnivåene i Sverige når det kommer til inngåelse av fellesavtaler. Det foregår imidlertid en viss koordinering av avtale-kategorier mellom SKL Kommentus Inköpscentral og STIC. Det finnes derfor eksempler på «konkurrerende avtaler». Konkurrerende avtaler er her definert som avtaler med overlappende sortiment innenfor de samme innkjøpskategoriene, på tvers av forskjellige samarbeidsnivåer. En mulig årsak til dette kan være at regionene og kommunene i Sverige er selvstendige, og ønsker å beholde mest mulig selvråderett.

C.3 Danmark

C.3.1 Oversikt

Den nasjonale samarbeidsinstitusjonen for statlig, regionalt, og kommunalt innkjøp i Danmark er Statens og Kommunerne Indkøbs service (SKI). Fellesavtalene i SKI er organisert gjennom tre separate innkjøpsprogram, med avtaler tilpasset hvilket forvaltningsnivå som er målgruppen.

I tillegg til å inngå fellesavtaler, forvalter SKI det danske innkjøpsdatasamarbeidet, som samler inn svært detaljert informasjon om danske kommuners innkjøp ved avleseing av elektroniske fakturaer på varlinjenivå.

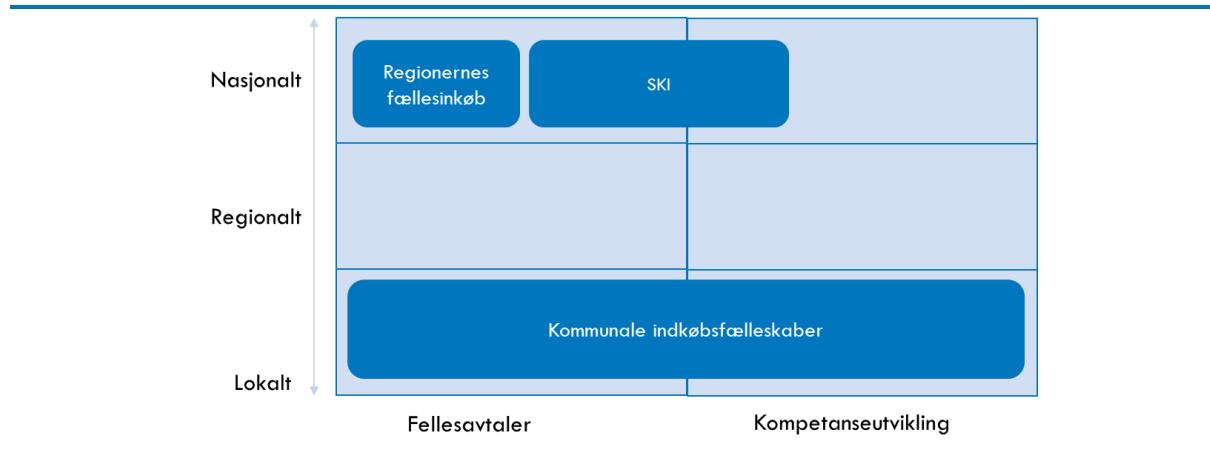
Regionernes Fælles Indkøb ble opprettet i 2014 og er et nasjonalt innkjøpsfellesskap for de fem danske regionene. Regionene kjøper årlig inn for rundt 40 milliarder DKK, blant annet går 8,7 milliarder DKK per år til medisiner til sykehusene gjennom Amgros,

som er eid av regionene (Regionernes Fælles Indkøb, 2020).

Danske kommuner har organisert seg i lokale samarbeidsrelasjoner gjennom de kommunale innkjøpsfellesskapene. Det er kun et fåtall danske kommuner som ikke er tilknyttet et av de 12 kommunale innkjøpsfellesskapene i landet.

De sentrale samordningsinstitusjonene i Danmark er illustrert i Figur C-8.

Figur C-8: Sentrale samordningsinstitusjoner i Danmark



Kilde: Inventura (2020)

C.3.2 Nasjonalt samarbeid: SKI

Om samarbeidet

Statens og Kommunernes Indkøbs Service (SKI) inngår fellesavtaler og forvalter innkjøpsdatasamarbeidet i Danmark. Mange av fellesavtalene i regi av SKI faller inn under et av tre innkjøpsprogram som er spisset mot spesifikke forvaltningsnivåer. I tillegg inngås det også avtaler som ikke er spisset, og benyttes av alle offentlige virksomheter. De tre innkjøpsprogrammene er:

- Statens innkjøpsprogram
- Det fellesoffentlige innkjøpsprogram
- Det felleskommunale innkjøpsprogram

Organisering og finansiering

SKI er organisert som et non-profit aksjeselskap (A/S) som eies av staten (55 prosent) og Kommunernes Landsforening (45 prosent), en interesseorganisasjon for danske kommuner. SKI forvalter fellesavtaler for både statlige og kommunale virksomheter i Danmark, og overtok i 2016 også ansvaret for 18 av 30 fellesavtaler fra det statlige innkjøpsprogrammet. Det statlige innkjøpsprogrammet ble opprettet etter en

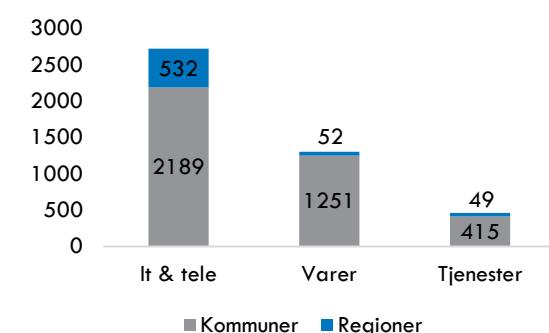
granskning av Riksrevisjonen i 2006, som konkluderte med at statlige innkjøp hadde potensial for mer samordning. Det ble opprettet en egen innkjøpsenhet, Statens Indkøb, som blant annet skulle inngå avtaler for Statens Indkøbsprogram. De inngåtte avtalene ble gjort obligatoriske for statlige virksomheter (Oslo Economics, 2019).

SKI finansieres primært gjennom en rabattandel betalt av leverandørene, som utgjør 1-3 prosent av omsetningen på den enkelte avtale. Avgiften tilpasses slik at avgiften står i forhold til kostnadene ved å inngå den spesifikke avtalen. Gjennomsnittlig avgift var på 1,6 prosent i 2019. I tillegg betales en årlig abonnementsavgift, som beløper seg til 26 600 kr per år for kommuner og regioner (SKI, 2020). Den samlede omsetningen til SKI var på 147 millioner DKK i 2019 (SKI, 2019).

I 2019 hadde SKI ca. 50 aktive rammeavtaler med en samlet omsetning på om lag 9 milliarder DKK, dette er en jenvn årlig økning fra 5,7 milliarder DKK i 2015. Danske kommuner sto for 3,86 milliarder, og regionene sto for 633 millioner av omsetningen på avtalene i 2019 (SKI, 2020). Omsetning på

avtalene per vare/tjenestegruppe er illustrert i Figur C-9.

Figur C-9: Kommuners og regioners omsetning på fellesavtaler etter hovedkategori (mill. DKK)



Kilde: Statens og kommunernes indkøbs service (2020)

Innkjøpsprogrammene

Det er forpliktende for statlige myndigheter å benytte seg av avtalene i statens innkjøpsprogram dersom de oppfyller behovet. Finnes det ikke en avtale som oppfyller behovet, er neste steg å sjekke om noen av de andre SKI-avtalene er dekkende. Først hvis ikke dette er tilfellet har den statlige myndigheten mandat til å gjennomføre et (felles)anbud på vare- eller tjenesteområdet. Dette refereres ofte til som den statlige kaskadmodellen (Oslo Economics, 2019).

Avtalene i det fellesoffentlige innkjøpsprogrammet har til hensikt å utnytte innkjøpsmakt på tvers av både stat, region, og kommune. I utarbeidelsen av de fellesoffentlige avtalene involveres derfor representanter fra alle de tre forvaltningsnivåene i ekspertgrupper, for å sørge for god behovsdekning. Likestilt påvirkning og deltakelse fra forvaltningsnivåene anses som en forutsetning for best mulig avtaler. I det felleskommunale innkjøpsprogrammet er avtalene skreddersydd for kommunenes behov, og andre offentlige myndigheter vil derfor ikke delta i prosessen med å velge ut nye avtaleområder eller definere innkjøpsstrategi.

Det felleskommunale innkjøpsprogrammet er skreddersydd for kommunenes behov. Kommuner og regioner må som hovedregel tilslutte seg en avtale før konkurransen publiseres. Tilslutning innebærer at man forplikter seg til å benytte avtalen hvis innkjøpsbehovet kan oppfylles gjennom avtalens vare- eller tjenestesortiment. Denne plikten er nedfelt i kontrakten, noe som gir leverandørene en mulighet til å reagere hvis det ikke etterleves i praksis. Tilslutningsmekanismens rasjonale er at mer

nøyaktige volumestimater både fører til lavere risiko for leverandørene, og synliggjør avtalens potensial, noe som i sin tur leder til lavere priser.

I prinsippet kan også andre offentlige myndigheter benytte avtalene i det felleskommunale innkjøpsprogrammet. For enkelte avtalene vil det være krav om tilslutning samtidig som kommunene, mens det for andre avtalene vil være mulighet for bruk av avtalen også uten tilslutning i forkant. For eksempel vil et statlig departement sjekke muligheten for å benytte en felleskommunal avtale der det ikke finnes en avtale i Statens innkjøpsprogram eller en fellesoffentlig avtale som dekker behovet (SKI, 2020).

Inngåelse av en felleskommunal avtale

SKI har en gjennomføringsmodell for anskaffelser som er designet for å sikre kommunal involvering i alle faser av anskaffelsesprosessen. Styringsgruppen for den felleskommunale innkjøpsstrategi, som utarbeides av Kommunerne Landsforening (KL) for fire år av gangen, definerer hvilke avtaleområder som skal inn i den felleskommunale anbudsplanen for påfølgende perioder.

Når det er besluttet i styringsgruppen at en avtale skal inngås vil en av to strategigrupper (A eller B) utarbeide kontraktstrategien for den enkelte avtale. Hvis det gjelder en IT-avtale er det strategigruppe B, som består av kommunale IT-ledere, som er ansvarlig. For alle andre vare- og tjenestekontrakter er det strategigruppe A, bestående av innkjøpssjefer fra de 12 kommunale innkjøpsfellesskapene, som leder utarbeidelsen av kontraktstrategien. Blant annet består arbeidet av utvikling av tildelingskriterier med vektning, sortimentsbreddede/delkontrakter, og kontraktstruktur. Med denne modellen sikres et geografisk balansert panel, og at kommunene tar eierskap til viktige strategiske beslutninger rundt anbudet.

Etter at en kontraktstrategi er utarbeidet bistår de kommunale innkjøpsfellesskapene med å nedsette en ekspertgruppe med fagekspert(er)/behovshavere for avtalen, og å koordinere arbeidet med å sikre tilslutning. Ekspertgruppen er ansvarlig for det vare- eller tjenestespesifikke, som kravspesifikasjon og konkret sortiment på avtalen, og det praktiske, som leveringsbetingelser og sanksjoner. Når konkurransegrunnlaget er ferdigstilt sendes det ut på høring til samtlige kommuner, som har mulighet til å gi sine innspill og merknader. I Figur C-10 følger en illustrasjon av ansvarsfordelingen i SKIs felleskommunale innkjøpsprogram.

Figur C-10: Ansvarsfordelingen mellom ulike kommunale representantene på en felleskommunal SKI-avtale



Kilde: SKI (2020)

Innkjøpsdatasamarbeidet

Innkjøpsdatasamarbeidet startet som et pilotprosjekt i 2016 initiert av KL, og ble gjort permanent i 2017. I 2018 ble også høyskoler med i samarbeidet, og på sikt er målet at også andre offentlige virksomheter slutter seg til. 92 av 98 danske kommuner (tilsvarende 97 prosent av befolkningen) er med i samarbeidet, og sender alle sine elektroniske fakturaer til SKI for aggregering og analyse (SKI, 2020).

Fakturaene blir automatisk kategorisert av en maskinlæringsalgoritme basert på UNSPSC-hierarki av innkjøpskategorier. Basert på denne taksonomien kan man utarbeide en forbruksanalyse for den enkelte kommune, og sammenligne nøkkeltall som innkjøpsvolum/kategori/innbygger på tvers av kommunene. Ved å gjennomføre denne type analyser oppnår SKI en dypere forståelse av fellestrekker og forskjeller i kommunenes innkjøpsatferd. Dataene benyttes videre til å utarbeide styringsinformasjon for deltakende kommuner. Kommunene mottar både standardiserte rapporter med sine egne nøkkeltall, i tillegg til at skreddersydde rapporter kan utarbeides på forespørsel fra de deltakende kommunene.

Ved å ta utgangspunkt i den overordnede analysen kan det gjøres videre dypdykk i innkjøpskategorier hvor det er interessante forskjeller mellom kommunene. For eksempel kan man analysere nøkkeltall som utvikling i innkjøpsvolum over tid, antall leverandører, andel lokale leverandører/SMB, og antall fakturaer per innbygger. Fordi man fanger opp priser på

artikkelnivå/varelinje, kan man også sammenligne priser oppnådd i avtaler inngått av en enkeltkommune eller et innkjøpsfellesskap, mot en SKI-avtale som dekker den samme artikkelen, og på denne måten synliggjøre besparelsespotensialet til fellesavtalene i forskjellige innkjøpskategorier.

Det gode datagrunnlaget muliggjør flere interessante analyser på tvers av hele kommunesektoren. Blant annet ble det i 2018 oppdaget at 9,4 prosent av alle fakturaene kommunene mottok det året kom fra kun to leverandører, Coop og Salling Group. En gjennomsnittskommune mottok i snitt 40-50 fakturaer per dag fra disse to leverandørene, og 85 prosent av fakturene var på under 500 DKK. Implikasjonen var at det var store summer å spare på å endre kjøpsatferd og/eller faktureringspraksis (Winther, 2019).

Innkjøpskategorier

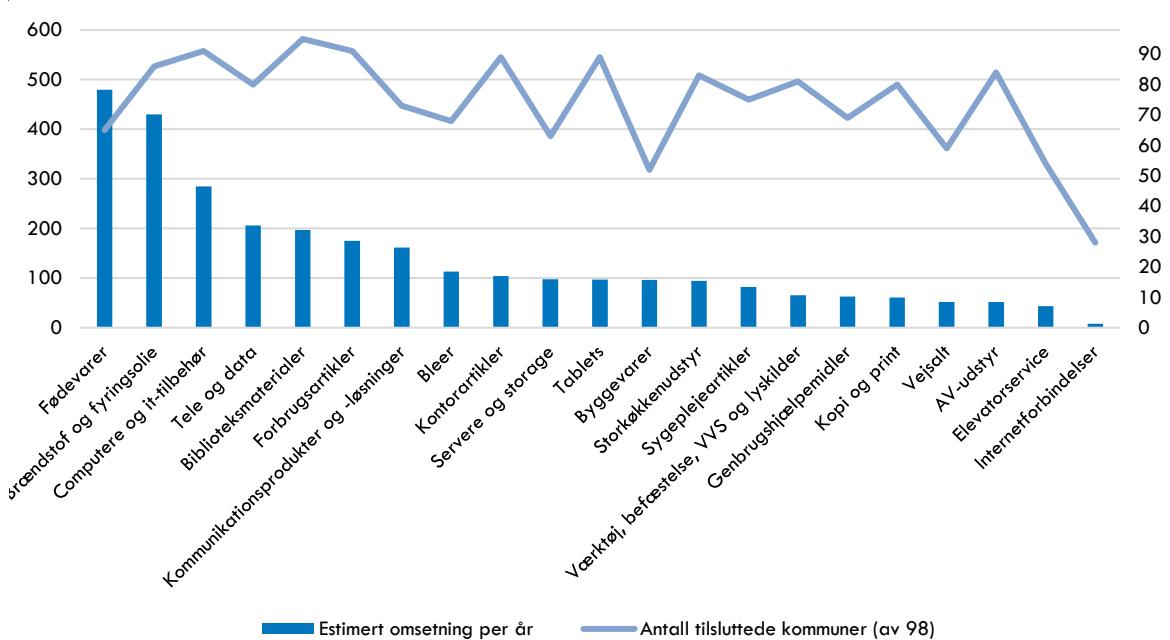
Per oktober 2020 er det 24 aktive avtaler i det felleskommunale innkjøpsprogrammet til SKI. Avtalene dekker både vare- og tjenestekategorier, og det er stor variasjon i både estimert omsetning på avtalene, og tilslutning fra kommunene. Tilslutningen må likevel regnes som god for de felleskommunale avtalene, gitt at frivillighet er et viktig premiss. De mest populære avtalene er bibliotekmaterialer (95/98), computere og IT-tilbehør (91/98), og forbruksmateriell (91/98). De minst populære er internettforbindelse (28/98), biler (47/98), og byggevarer (52/98). Det er kun 2 av 24 fellesavtaler som har tilslutning fra under halvparten av kommunene.

Det finnes to eksempler på tjenesteavtaler blant de kommunale fellesavtalene (internettforbindelse og elevatorservice). Flertallet av avtalene er fysiske standardvarer hvor det er liten variasjon i behov mellom kommunene. De to tjenesteavtalene har også lav tilslutning sammenlignet med resten av avtalene. Dette kan tyde på at individuelle kommunale preferanser blir tillagt større vekt av kommunene i innkjøpskategorier hvor det er et stort spenn av ulike servicenivåer som kan tilbys av leverandørene (SKI, 2020). I

Figur C-11 og Figur C-12 er estimert omsetning per avtale, og antall avropsberettigede kommuner per avtale, illustrert grafisk. Stolpediagrammet i Figur C-12 svarer til linjegrafen i

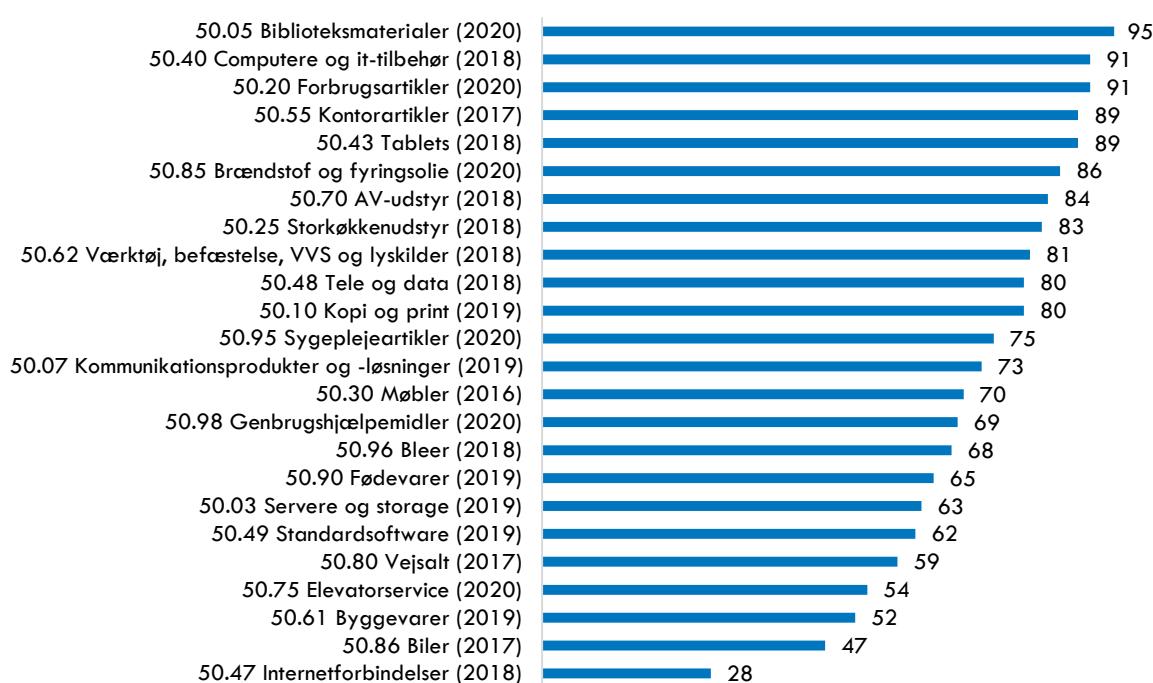
Figur C-11, og er inkludert for å gi en mer leservennlig oversikt over hvilke avtaler som har høy oppslutning blant danske kommuner.

Figur C-11: Estimert omsetning (DKK mill./år) og antall avropsberettigede kommuner, per avtale i det felleskommunale innkjøpsprogrammet (kun omsetningsestimer for 21/24 avtaler)



Kilde: Utarbeidet med bruk av kildedata fra Statens og kommunernes indkøbs service (oktober, 2020)

Figur C-12: Antall avropsberettigede kommuner på avtalene i det felleskommunale innkjøpsprogrammet



Kilde: Utarbeidet med bruk av kildedata fra Statens og kommunernes indkøbsservice (oktober, 2020)

Kommunal tilslutning

Antall avtaler kommunene har valgt å tilslutte seg varierer, men et flertall av kommunene (89/98) er tilsluttet over halvparten av fellesavtalene. I Tabell C-3: er det illustrert hvor mange kommuner som faller inn under hvert av de fem intervallene for antall tilsluttede avtaler (av de 24 avtalene i det felleskommunale innkjøpsprogrammet).

Tabell C-3: Kommunal tilslutning til felleskommunale avtaler

Antall tilsluttede felleskommunale avtaler (av 24)	Antall kommuner (av 98)
<12	9
12-15	10
16-19	39
20-23	35
24	5

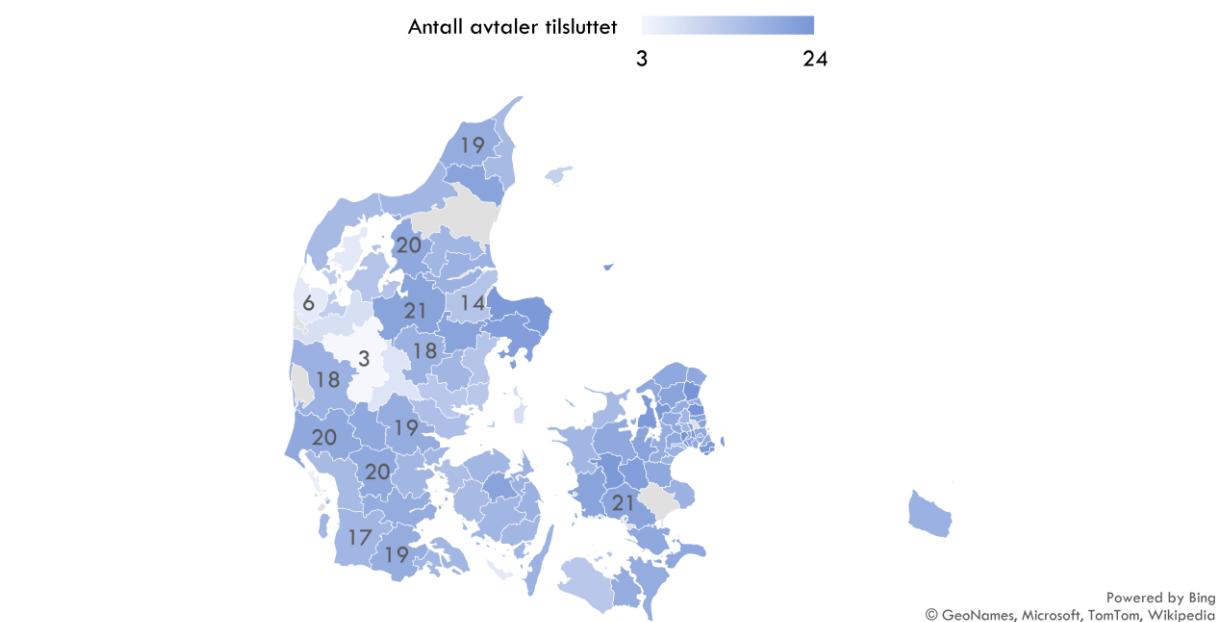
Kilde: Utarbeidet med bruk av kildedata fra Statens og kommunernes indkøbs service (oktober, 2020)

Blant de 9 kommunene som er tilsluttet færre enn halvparten av avtalene er fire av dem kommuner

på fastlandet, tilknyttet KomUdbud, Danmarks største kommunale innkjøpsfellesskap (Herning, Lemvig, Ikast-Brande, og Holstebro). For de resterende 11 kommunene er det imidlertid flere som deltar på majoriteten av fellesavtalene, noe som kan tyde på at fellesavtalene også er attraktive for kommuner som allerede er med i et samarbeid med betydelig forhandlingsmakt. De fem andre kommunene med relativt lav tilslutningsgrad har det til felles at de har mindre geografisk tilknytning til fastlandet. Disse inkluderer øyene Fanø, Ærø, Samsø, Læsø, og innlandsøyen Morsø. Fanø og Ærø er heller ikke tilknyttet noen av de 12 kommunale innkjøpsfellesskapene i Danmark (SKI, 2020).

Dette kan tyde på at særegne geografiske forhold spiller inn på villigheten til den enkelte kommune til å tilslutte seg fellesavtaler. Et ønske om å stimulere lokalt næringsliv, forskjeller i leveringsbetingelser (majoriteten av fellesavtalene er fysiske vareleveranser), eller lokale kompetanse- og arbeidsmarkedsforhold kan være mulige forklaringsvariabler. Kartet i Figur C-13 gir en indikasjon på hvilke kommuner der avtaleoppslutningen er høyest.

Figur C-13: Kart over tilslutning til felleskommunale avtaler blant danske kommuner



Kilde: Utarbeidet med bruk av kilde data fra Statens og kommunernes indkøbs service (oktober, 2020)

Virkninger av samarbeid

SKI opplyser at besparelsespotensialet på deres samlede portefølje av rammeavtaler i snitt var på 730 millioner DKK per år i perioden 2016-2019. Rammeavtalene inngått i 2019 ble ansett å ha et samlet besparelsespotensial på 380 mill. DKK. Besparelsesestimatene regnes ut gjennom å måle avtaleprisen på fellesavtalene mot et benchmark, noe som i utgangspunktet utarbeides for alle rammeavtaler. Sammenligningsgrunnlaget på enhetsprisene varierer. Eksisterer det en SKI-avtale i innkjøpskategorien, eller enhetspriser for artiklene via innkjøpsdatasamarbeidet, er dette den foretrukne metoden. Har man ikke tilgang til dette benyttes en mer teoretisk tilnærming. Under følger en uttømmende liste over grunnlaget for prisene som legges til grunn for benchmarkingen:

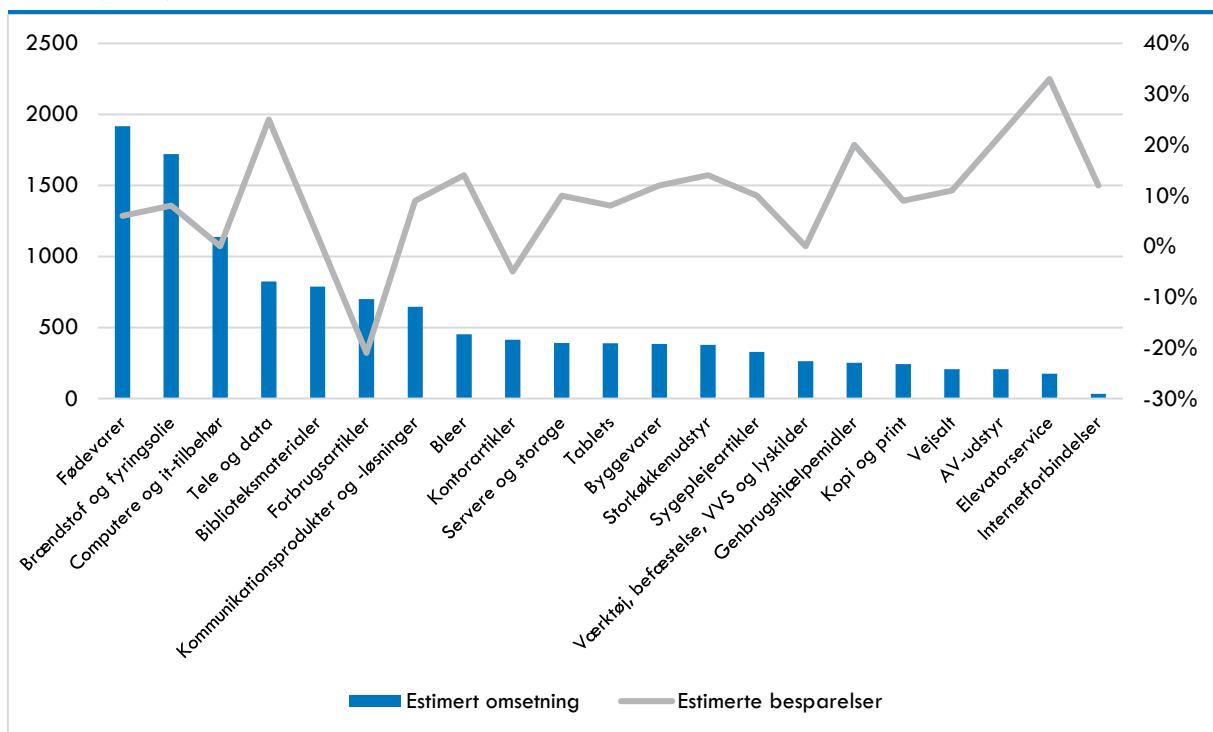
- **Tidligere SKI-avtale:** Prisinformasjon fra forrige tilsvarende SKI-rammeavtale holdes opp mot det/de vinnende tilbudene
 - **Kundenes egne data:** Prisinformasjon fra SKI-kunder holdes opp mot det eller de vinnende tilbudene

- **Ekspertanalyse:** Et eksternt konsulenthus utarbeider en målestokk for det/de vinnende tilbudene basert på ekspertkunnskap innen innkjøpskategorien
 - **Konstruert markedspris:** Hvis et tilstrekkelig antall tilbud er inkludert i en konkurranse, anses den å være representativ for markedet. Et gjennomsnitt av budene blir derfor et uttrykk for en «konstruert» markedspris som holdes opp mot det/de vinnende budene.
 - **Listepriser/markedspriser:** Listepriser/markedspriser som er tilgjengelig via internett, nettkataloger mv. holdes opp mot det/de vinnende budene.

Ved hjelp av denne metoden har SKI estimert besparelser for nesten samtlige av sine eksisterende fellesavtaler.

Figur C-14 viser estimert omsetning og besparelses-estimater for 21 av de 24 eksisterende felles-kommunale avtalene. Estimatene er basert på hele kontraktsperioden, som for SKIs fellesavtaler normalt er 4 år.

Figur C-14: Estimert omsetning (mill. DKK) og besparelser (prosent) på eksisterende felleskommunale avtaler (2020)



Kilde: Utarbeidet med bruk av kildedata fra Statens og kommunernes indkøbs service (oktober, 2020)

Besparesesestimatene over hele avtaleperioden for disse 21 felleskommunale avtalene summerer seg til 208 millioner DKK. De største bidragsyterne er:

1. Tele og data – 51,4 mill. DKK
2. Brennstof og fyringsolie – 34,4 mill. DKK
3. Fødevarer – 28,8 mill. DKK
4. Bleier – 15,8 mill. DKK

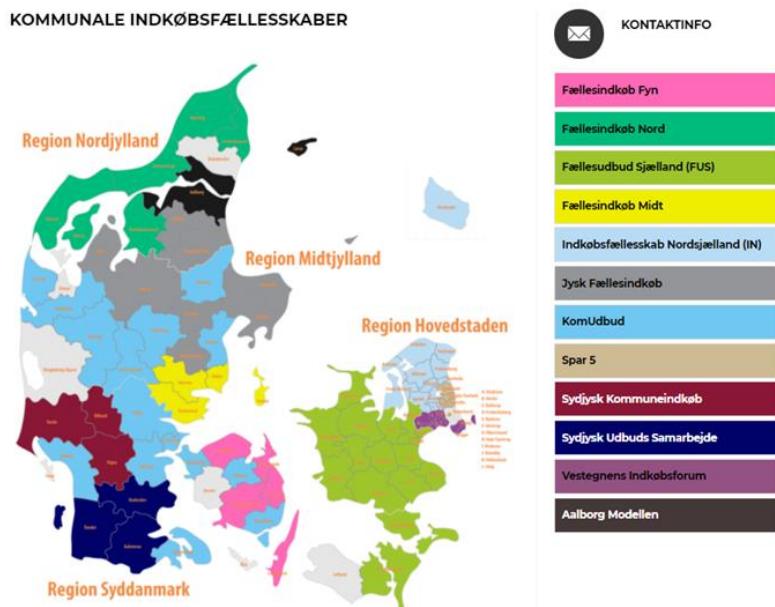
Gjennomsnittlig vektet besparesesestimat på tvers av de felleskommunale avtalene er dermed ca. 8 prosent.

C.3.3 Regionalt og lokalt samarbeid

Kommunale innkjøpsfellesskap

De fleste danske kommuner inngår i et geografisk basert innkjøpsfellesskap. Trenden er at samarbeidet går fra inngåelse av fellesavtaler til mer omfattende samarbeid om kontraktsoppfølging og felles data og systemer. Enkelte kommuner har slått sammen selve innkjøpsfunksjonen på tvers av kommunene for å styrke fagmiljøet og rekrutteringsgrunnlaget. I Figur C-15 vises en illustrasjon hentet fra Foreningen for danske innkjøpere, hvor de lokale innkjøpsfellesskapene er kartlagt.

Figur C-15: Tilknytning til kommunale innkjøpsfellesskap i Danmark



Kilde: Foreningen for danske innkjøpere (2020), www.ika.dk

Virkninger av deltagelse i kommunale innkjøpsfellesskap

I en rapport fra 2017 skrevet av den danske Konkurrans- og forbrugerstyrelsen, intervjuer 9 kommuner som deltar i kommunale innkjøpsfellesskap. Konklusjonen er at de største fordelene ved deltagelse er:

- Bedre priser ved felles anbud
- Innkjøpsfellesskapene utgjør en viktig plattform for utveksling av kunnskap
- Felles anbud er mer ressurseffektivt

Blant utfordringer ble det pekt på store forskjeller i kommunenes standarder for servicenivå i komplekse tjenestekontrakter. Dette har blant annet ført til at fellesavtaler i denne kategorien ikke er vanlig å inkludere i anbudsplanene til innkjøpsfellesskapene. Det pekes på at komplekse tjenester også ofte er mer politisk sensitive, noe som fører til at det er vanskeligere å finne et minste felles multiplum. Enkelte av de mer sensitive kontraktene må også godkjennes i byrådet, noe som gjøre det vanskelig for mange kommuner å enes om et gitt servicenivå. For varekjøp er dette et mindre problem fordi det er lettere å tilgjengeliggjøre produkter av forskjellig kvalitet direkte i rammeavtalen (for eksempel A4-papir av forskjellig tykkelse, og økologisk mat/ikke-økologisk mat). Allikevel gjennomfører innkjøpsfellesskapene fellesanbud på

enkelte mer standardiserte tjenesteområder, som for eksempel tolketjenester.

Antallet medlemmer i innkjøpsfellesskap varierer, der det største i antall har 16 medlemmer, og det minste kun har to. De fleste av de 12 innkjøpsfellesskapene opererer med en modell hvor innkjøperne er plassert desentralisert ute i den enkeltes hjemkommune, men det finnes eksempler på sentraliserte innkjøpsheter med samlokalisering, for eksempel hos Fællesindkøb Fyn, hvor det er et stort fokus på kunnskapsdeling. Enkelte kommuner har også valgt å slå sammen sine innkjøpsavdelinger for å danne et større fagmiljø.²⁴

Innkjøpsfellesskapene samarbeider også ofte seg imellom, og det er også vanlig med fellesanbud ad-hoc mellom enkeltkommuner uten involvering av innkjøpsfellesskapene. I hovedsak finansieres innkjøpsfellesskapene direkte ved at kommunen lønner sine innkjøpere som deltar over budsjett. Det er vanlig at den arbeidskraften som den enkelte kommune bidrar med (anbudskonsulenter og innkjøpscontrollere), er proporsjonal med kommunens størrelse i forhold til de andre deltakerne. Det finnes også eksempler på innkjøpsfellesskap hvor det er en mindre innbetaling fra kommunene for å dekke utgifter til spesifikke prosjekter, klagehåndtering, og i noen tilfeller ansettelse av koordinatorer direkte i innkjøps-

²⁴ Blant annet er dette tilfellet med 1) Næstved, Vordingborg, og Faxe, og 2) Ringsted og Sorø.

felleskapet (Konkurrence- og forbrugerstyrelsen, 2017)

C.3.4 Samspill mellom samarbeidsformene

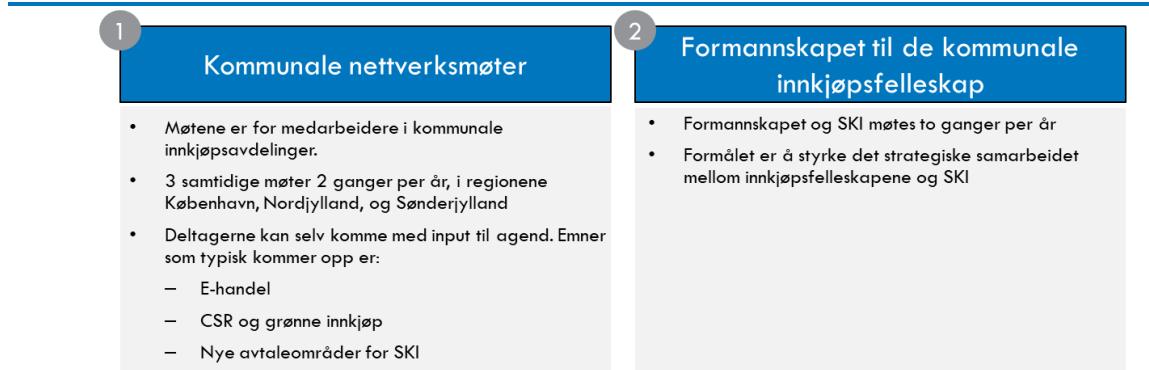
Grunnlaget for felleskommunalt innkjøp i Danmark er den felleskommunale innkjøpsstrategien med tilhørende handlingsplan, som utarbeides av KL i Danmark for fire år av gangen. En gang årlig følges implementeringen av handlingsplanen opp ved at et spørreskjema sendes ut til samtlige kommuner. I handlingsplanen for 2017-2020 ble «Sterkere samarbeid om innkjøp» løftet frem som et av fokusområdene for perioden.

Hovedmålsetningene var at kommunene som hovedregel alltid skulle tilslutte seg felles forpliktende avtaler gjennom SKI, samt en styrking av de kommunale innkjøpsfellesskapene. Ordningen med felles forpliktende avtaler, hvor kommunene

forplikter seg til å avrope på avtalene de tilslutter seg, hvis et behov som faller innenfor sortimentet oppstår, ble initiert i 2012.

I senere tid har flere kommuner besluttet at man som hovedregel tilslutter seg samtlige SKI-avtaler, og at unntak kun kan godkjennes i styret med spesiell begrunnelse. I tillegg blir det løftet frem behov for en klar arbeidsdeling mellom SKI, innkjøpsfellesskapene, og de lokale innkjøpsfunksjonene, hvor det skal være avklart hvilke innkjøpsområder og oppgaver som tilfaller det respektive nivå. For å styrke koordineringen, og videreutvikle eksisterende samarbeid mellom SKI, innkjøpsfellesskapene, og den enkelte kommune, ble det opprettet egne forum og felles møteplasser. SKI har i dag to forum for informasjonsutveksling mellom kommuner og SKI, disse er illustrert i Figur C-16 (Kommunernes landsforening, 2017).

Figur C-16: Koordineringsmekanismer mellom SKI og kommuner



Kilde: Inventura (2020)

Den seneste versjonen av den felleskommunale innkjøpsstrategien dekker perioden fra 2020 til 2024, og har navnet «Indkøb med mening». De tre områdene som løftes som overordnede målsetninger er:

- Bærekraftige innkjøp
- Innkjøp som en del av kjernevirkosheten
- Profesjonalisering av innkjøp

Det pekes på at konsolidering av volum med tilhørende miljøkrav kan være en mekanisme for å påvirke markedet. På SKIs avtaler stilles både krav som omfatter alle avtaler (f.eks. ILO-konvensjonen), og kategorispesifikke krav, som økologisk fremstilte matvarer, emballasje som minsker bruken av plast, og miljømerking for rengjøringsmidler. Kommunene og regionene kan selv delta i «Partnerskap for Offentlige Grønne Indkøb», hvor det blir utviklet felles målsetninger for bærekraftige innkjøp. Det er

gratis å være med, men man forplikter seg til å oppnå målene og ha en offentlig tilgjengelig innkjøpsstrategi som ivaretar disse (Kommunernes landsforening, 2020).

For å oppnå målsetningen om å profesjonalisere kommunalt innkjøp ytterligere, vil KL og SKI gjennomføre analyser, kartlegge innkjøpsatferd, og synliggjøre effektiviseringsgevinster basert på blant annet tall fra det felleskommunale innkjøpsdataprosjektet. KL vil følge opp satsingen på e-handel ved å utarbeide nøkkeltall, casebeskrivelser, og identifisere beste praksis på andel e-handel og avtalelojalitet. I tillegg vil de ha en koordinerende rolle når det kommer til samarbeid mellom stat, region, og kommune, der man identifiserer økonomiske eller kvalitetsmessige gevinster (Kommunernes landsforening, 2020).

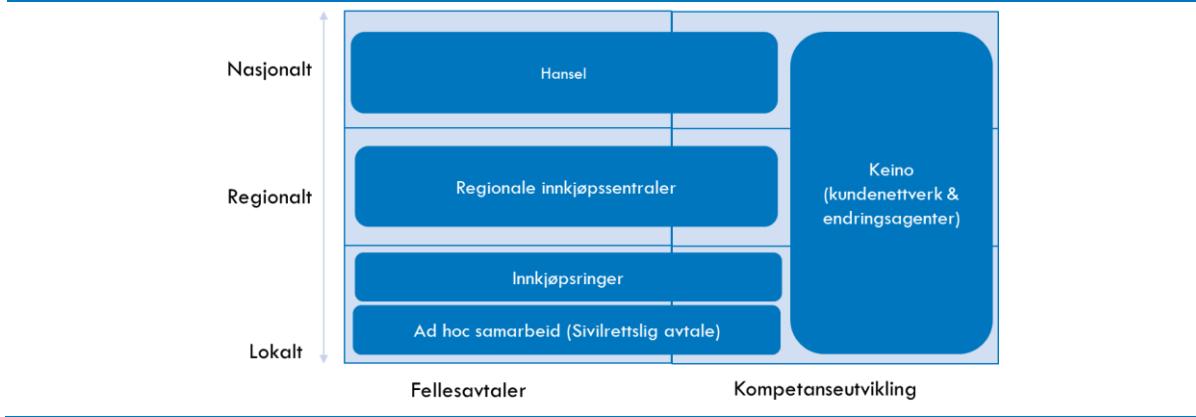
C.4 Finland

C.4.1 Oversikt

Den nasjonale samarbeidsinstitusjonen for offentlige innkjøp i Finland er Hansel OY, som både forvalter fellesavtaler og tilbyr konsulenttjenester til primært offentlige oppdragsgivere.

Ut over dette har Finland både regionale innkjøpsentraler og lokale samarbeid i forskjellige former. Den nyopprettede institusjonen Keino forvalter både kundenettverk, med fokus på innovative anskaffelser, og regionale endringsagenter, som skal legge til rette for anskaffelsesfaglig samarbeid og kompetanseutvikling i den enkelte region. De sentrale samordningsinstitusjonene i Finland er illustrert i Figur C-17.

Figur C-17: Sentrale samordningsinstitusjoner i Finland



Kilde: Inventura (2020)

C.4.2 Nasjonalt samarbeid: Hansel

Om samarbeidet

Den nasjonale samarbeidsinstitusjonen for offentlige innkjøp i Finland er Hansel OY, som er et resultat av en sammenslåing mellom Hansel og Kuntahankinnat. Etter sammenslåingen innebefatter mandatet til Hansel fellesavtaler på tvers av både lokale og statlige myndigheter.

Organisering og finansiering

Hansel OY er organisert som et non-profit aksjeselskap, og har som hovedmålsetning å oppnå besparelser gjennom effektive innkjøp. Hansel er eid av de finske finansdepartementet (65 prosent) og Kuntaliitto (35 prosent), forbundet for finske kommuner. Hansels opprinnelige mandat innebefattet ikke inngåelse av fellesavtaler hvor lokale myndigheter er avropsberettigede. Dette ble endret i 2019, da Kuntahankinnat, en institusjon som inngikk fellesavtaler for lokale myndigheter, fusjonerte med Hansel. Kuntaliitto ble dermed også deleier i Hansel som en representant for lokale myndigheter.

Den primære finansieringskilden er en serviceavgift betalt av leverandører, basert på avrop på rammeavtaler. Den maksimale avgiften er 1,50 prosent av kontraktsverdien, og gjennomsnittlig serviceavgift i 2019 var 0,96 prosent. I tillegg

genereres det inntekter gjennom salg av konsulenttjenester til Hansels kunder (Hansel Oy, 2020). Omsetningen var på 11,1 millioner euro i 2019 (EUR 10,9 mill. i 2018), hvorav 8,7 millioner euro var innbetalt serviceavgift fra leverandørene, og 2,4 millioner euro stammer fra salg av konsulenttjenester og annen inntekt (Hansel Oy, 2019).

I 2019 ble det innført ny praksis for å tilslutte seg avtaler for Hansel kunder. Som følge av avgjørelser fattet i det finske rettsvesenet ble det bestemt at virksomheter må stadfestе tilslutning, og estimere innkjøpsvolum på fellesavtalene før publisering av konkurransen. Den nye tilslutningsprosessen ligner dermed på systemet i Danmark. Det er heller ikke lov å gjennomføre anbud for samme vare- eller tjenestesortiment i den perioden man er tilsluttet en fellesavtale gjennom Hansel. (Hansel Oy, 2019).

Om sammenslåingen

1. januar 2019 fusjonerte Kuntahankinnat med Hansel, og fellesstatlige og felleskommunale innkjøp ble samlet under ett tak. Bakgrunnen for sammenslåingen var et ønske om å oppnå enda større forhandlingsmakt, i tillegg til at bruk av fellesavtalene gjennom Kuntahankinnat ikke var veldig utbredt før sammenslåingen. På tross av at nesten samtlige finske kommuner, samt regionråd, helsedistrikter, og kirkelige institusjoner var

avropsberettigede på Kuntahankinnats kontrakter, forble bruksgraden lav. I tillegg var Kuntahankinnat en relativt liten institusjon målt i antall ansatte (18). To muligheter ble vurdert: 1) å oppskalere og profesjonalisere Kuntahankinnat eller 2) fusjonere med Hansel. Det endte med det sistnevnte (OECD, 2019). Samtlige ansatte fra Kuntahankinnat fulgte med videre, og Hansel består nå av 116 ansatte

totalt. Regionale og lokale myndigheter har kunnet tilslutte seg fellesavtaler siden september 2019. På bakgrunn av dette er det foreløpig et svært begrenset datagrunnlag på lokale myndigheters tilslutning til avtaler, og andre nøkkeltall, etter sammenslåingen. I Tabell C-4 er nøkkeltall fra Hansel og Kuntahankinnat før sammenslåingen.

Tabell C-4: Nøkkeltall for Hansel og Kuntahankinnat før sammenslåingen

	Hansel	Kuntahankinnat	Totalt
Antall ansatte	94	18	112
Antall rammeavtaler	80	70	150
Antall kunder (oppdragsgivere)	368	1300	1668
Verdi av rammeavtaler	EUR 826 mill.	EUR 474 mill.	EUR 13 mrd.
Antall leverandører	380	220	600

Kilde: A case study of Finland: Measuring the efficiency and effectiveness of public procurement, OECD (2019)

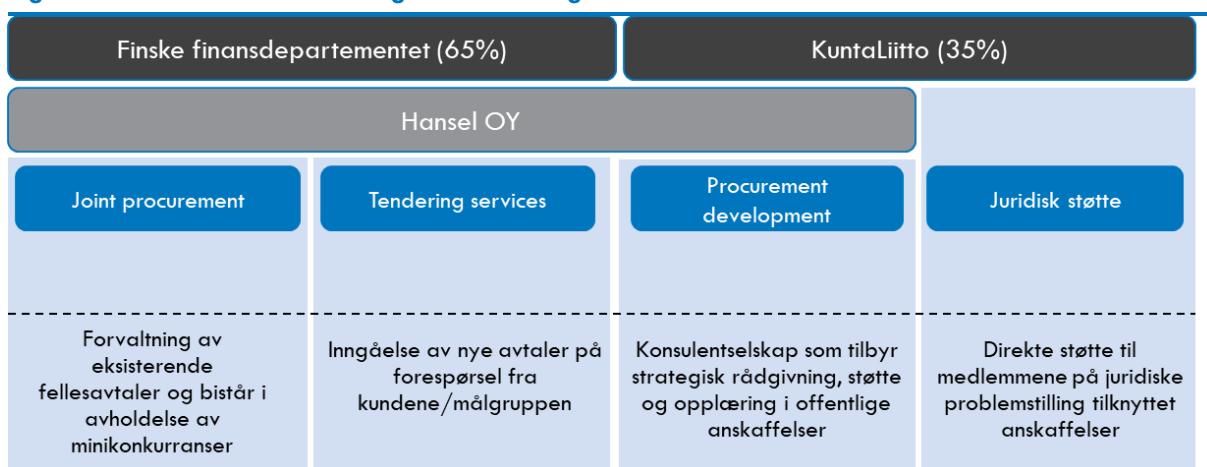
Roller i samarbeidet

Hansel er organisert med tre forretningsområder:

- Joint procurement
- Tendering services
- Procurement development services

Joint procurement inngår og forvalter Hansels fellesavtaler. Tendering services bistår kundene med inngåelse av rammeavtaler i innkjøps-kategorier der det ikke eksisterer fellesavtaler. Procurement development tilbyr strategisk rådgivning relatert til innkjøp. Strukturen til Hansel er illustrert i Figur C-18.

Figur C-18: Hansel: Eierstruktur og underavdelinger



Kilde: Inventura (2020)

Joint procurement

Joint procurement inngår og forvalter de nasjonale fellesavtalene, i tillegg til en dynamisk innkjøps-ordning hvor kunder kan avrope varer og tjenester.

Hansel gjennomfører også minikonkurranser på parallelle rammeavtaler de har inngått. I 2019 ble det avropt for 900 millioner euro (EUR 895 mill. i 2018) på Hansels felles rammeavtaler. Disse

tallene fanger ikke opp avrop fra kommuner og regioner, fordi de først kunne tilslutte seg avtalene i september 2019. I tillegg gjennomfører Hansel kundespesifikke anbud gjennom sin Tendering services-avdeling. Avrop på disse anbudene summerte seg til 600 millioner euro i 2019.

I hovedsak gjøres den daglige kontraktsoppfølgingen av kundene selv, men Hansel bidrar sentralt med blant annet overvåkning av kredittvurdering og leverandørers finansielle stilling. Leverandører rapporterer inn forbruk på fellesavtalene til Hansel, slik at den leverandørbaserte omsetningsavgiften kan beregnes. Kundene kan også frivillig rapportere inn forbruk på alle sine avtaler, også de som ikke er felleskontrakter, eller inngått gjennom Hansel. På denne måten får man et sentralt datagrunnlag på offentlige innkjøp.

Tendering services

Tendering services har som mandat å bistå kundene med å inngå avtaler på varer og tjenester hvor det ikke eksisterer fellesavtaler. Den totale verdien av salg av anbudstjenester til kundene i 2019 var 1,7 millioner euro (EUR 1,3 millioner i 2018). Tendering services var involvert i 189 anbudsprosjekter i 2019 (161 i 2018), til en samlet kontraktsverdi på 614 millioner euro (Hansel Oy, 2020). Tendering services bistår også i å koordinere fellesavtaler mellom flere kommuner hvis de får inn forespørsler med overlappende behov.

Procurement development services

I motsetning til Tendering services som er Hansels anbudstjeneste, tilbyr Procurement development strategiske rådgivningsprosjekter på innkjøpsområdet. Nettoomsetning var på 345 000 euro i 2019 (EUR 338 000 i 2018). Totalt gjennomførte de 23 utviklingsoppdrag i 2019. De største kundene etter kontraktsverdi var byen Helsingfors, det nasjonale politistyret i Finland, og Traffic Management Finland. Utviklingsoppdragene involverte for eksempel omorganisering av innkjøpsfunksjonen, analyser av nøkkelindikatorer (KPI-er) og násituasjon for innkjøpsfunksjonen, etablering av kontraktsoppfølgingsrutiner, og leverandørutvikling. Langsiktige oppdrag kan realiseres gjennom å ha en utviklingssjef fra Hansel i kundeorganisasjonen gjennom en forhåndsbestemt tidsperiode (Hansel Oy, 2020). Hansels konsulenttjenester priser seg over resten av markedet, og blir som oftest kjøpt inn på oppdrag under den finske terskelverdien på 60 000 euro.

Innkjøpskategorier

Det er registrert 88 rammeavtaler på tvers av 13 overordnede innkjøpskategorier per januar 2021 i Hansel. Hovedkategoriene er illustrert i Tabell C-5.

Tabell C-5: Hovedkategorier Hansel

Innkjøpskategori	Antall aktive rammeavtaler
Transport og logistikkjenester	10
Profesjonelle tjenester	10
IT-hardware	10
Reise og møtetjenester	10
Energi	8
Sikkerhetsteknikk og sikkerhetstjenester	8
Personal- og helsetjenester	6
Software	6
Økonomi- og finansieringstjenester	5
Telekommunikasjon	5
Møbler og kontor	4
Mat og restauranttjenester	3
Rengjøringstjenester og rengjøringstilbehør	3

Kilde: Hansel Oy (2021)

Omsetning for de femten rammeavtalene med høyest omsetning i 2019 er listet opp i Tabell C-6. Ettersom tallene er fra 2019 medfører dette at innkjøpsvolumet ikke reflekterer avrop fra lokale myndigheter i særlig grad, siden de først ble avropsberettigede fra september 2019.



Tabell C-6: Topp 15 rammeavtaler etter innkjøpsvolum, 2019

Rammeavtaler	Innkjøpsvolum (EUR mill.)
IT-konsulenttjenester	91,3
Bedriftshelsestjeneste	67,8
Datasentertjenester	51,9
Microsoft	49,9
Overnatting og konferanse	43,0
Datamaskiner	42,0
Elektrisitet	39,9
Hardware leasing	38,3
Kjøretøy	37,9
Flyreiser	32,7
Renhold	31,9
Drivstoff	30,4
Tunge kjøretøy	20,5
Management Consulting	19,3
Taletjenester	16,4
Andre, totalt	286,4
Totalt	899,7

Kilde: Hansel Oy (2019)

Virkninger av samarbeid

I intervju med to representanter fra Kuntaliitto, det finske kommunalforbundet, oppsummeres de største fordelene ved nasjonalt samarbeid i følgende tre punkter:

- Bedre betingelser
- Gode prosesser (anskaffelsesfaglig og juridisk)
- Økt kapasitet (mulighet til å «outsource» mer av innkjøpsarbeidet)

Videre blir det pekt på at store kontrakter kan utelukke mindre leverandører, og få konsekvenser

for lokalt næringsliv. Det er også ansett som en forutsetning at det skal være en balanse i påvirkningskraften til lokale og statlige myndigheter ved utarbeidelse av fellesavtalene. Det er også nytt, og potensielt utfordrende for mange lokale myndigheter å skulle gi detaljerte estimer for innkjøpsvolumer på fellesavtalene. I tillegg kan det være grunner til å ikke tilslutte seg fellesavtaler som er relatert til lokalt næringsliv og strategisk utvikling av en innkjøpskategori lokalt.

Hansels måte å sikre at konkurranser ikke kun tiltrekker seg store landsdekkende selskaper, er å dele opp kontrakter i relativt små og avgrensende delkontrakter. Oppdragsgiverne kan velge å ikke bli med på enkelte av delkontraktene, men fortsatt være tilsluttet avtalen. I tillegg hender det, ifølge Kuntaliitto, at enkelte varer og tjenester (underkategorier) der det er oppslutning om å benytte lokale leverandører utelates helt. For eksempel utelates bakerier fordi kommuner liker å støtte lokale bakerier.

C.4.3 Andre institusjoner: Keino

Keino ble etablert som et resultat av en satsning på bærekraftige og innovative anskaffelser i 2018. Bak etableringen står blant andre Kuntaliitto (det Finske kommunalforbundet), og finske Miljø-, teknologi- og innovasjonsmyndigheter. De definerer seg som et nettverksbasert kompetansesenter for bærekraftige og innovative offentlige anskaffelser, med samme målgruppe som Hansel. Keino henviser seg dermed til institusjoner på alle de statlige forvaltningsnivåene. Finansieringen skjer direkte gjennom statlige budsjetter, og det er 28 ansatte, hvorav 15 endringsagenter (Keino, 2020).

Målsetningene for kompetansesenteret er blant annet å øke antall innovative og bærekraftige anskaffelser i Finland, og stimulere til kompetanse-deling og læring blant deltakerne. Keino er delt inn i tre forretningsområder illustrert i Figur C-19.

Figur C-19: Keinos forretningsområder

Keino		
Regional støttefunksjon	Opplæring i strategisk innkjøp (Keino academy)	Kundenettverk
Videreutvikle regionalt samarbeid	Drive ledelses- og kompetanseutvikling, skreddersydd til kommuner	Promotere innovative og bærekraftige anskaffelser

Figur: Inventura (2020)

Regional støttefunksjon

Den regionale støttefunksjonens mandat er å veilede og støtte lokale myndigheter i anskaffelsesarbeidet. De 15 endringsagentene har ansvar for en region hver, og får gjennom sin kontakt med kundene i regionen oversikt over lokale behov, muligheter, og utfordringer. En av deres hovedfunksjoner er å legge til rette for bedre samhandling mellom lokale myndigheter, lokalt næringsliv, og relevante familiører. Dette gjøres blant annet gjennom å informere om, og tilrettelegge for, lokale innkjøpssamarbeid, kundenettverk, og felles kompetansehevingstiltak. Endringsagentene har også en viktig rolle i å informere om nye fellesavtaler fra Hansel, og sparker ofte med lokale myndigheter på om det lønner seg for dem å kjøpe selv, gjennom et lokalt samarbeid, eller tilslutte seg en nasjonal fellesavtale. Keino forteller at endringsagentene ofte kommer fra høye stillinger i lokalt næringsliv, og dedikerer gjerne kun 50 prosent av sin tid til rollen.

Kundenettverk

Hensikten med Keinos kundenettverk er å legge til rette for bærekraftige og innovative anskaffelser, og gjøre nye løsninger og modeller skalarbare. Det eksisterer rundt 20 kundenettverk med 15-25 deltagende kommuner. Deltakelse i nettverkene er drevet av behov fremfor geografisk tilknytning. Kundenettverkene oppstår gjerne av følgende grunner:

- Ønske om å starte et forberedelses- eller utredningsprosjekt
- Det er identifisert et behov, men ikke funnet en løsning
- Ønske om samarbeid med andre oppdragsgivere i behovfasen

- Ønske om økt markeds- og teknologikunnskap, kvalitet på markedsdialog, og risikostyring i behovfasen i en gitt innkjøpskategori

Keino har en sentral rolle i å tilrettelegge og bistå kundenettverkene. Deres rolle inkluderer:

- Etablering av samarbeidet
- Utvikling og koordinering av samhandlingsmodell
- Bistå i gjennomføringen av grunnleggende markeds- og teknologiundersøkelser
- Legge til rette for forberedende markedsdialoger
- Informasjon om relevante tidligere anskaffelser
- Bistand i påfølgende anskaffelser (anskaffelsen gjøres ikke direkte gjennom kundenettverket)

Eksempler på innkjøpskategorier med etablerte kundenettverk inkluderer blant annet:

- Bygg og anlegg
- Transport og mobilitet
- Vann og avfallshåndtering
- Utdanning
- Helse- og sosialtjenester

C.4.4 Samspill mellom samarbeidsformene

Høsten 2019 utnevnte det finske Finansdepartementet, i samarbeid med den finske kommunalforeningen (Kuntaliitto), et program for effektive offentlige anskaffelser, med sikte på å etablere en nasjonal strategi for offentlige anskaffelser og øke samarbeidet mellom aktørene. Det ble utarbeidet en overordnet anskaffelsesstrategi, hvor målgruppen var hele offentlig sektor, inkludert kommuner og regioner. Strategien ble utarbeidet med innspill fra et bredt spekter av offentlige oppdragsgivere fagekspertar

Det er også utviklet en handlingsplan for å implementere strategien, hvor en sentral del er

nedsettelse av temagrupper med statlige og kommunale oppdragsgivere, tilbydere, bransjeorganisasjoner, fagekspertes, og andre relevante institusjoner. Den finske kommunalforeningen, Hansel, og Keino er ofte delansvarlige for oppfyllelse av målene i handlingsplanen sammen med relevant temagruppe. Eksempler på temagrupper er:

- Temagruppe for strategisk ledelse
- Temagruppe for utvikling av anskaffelseskompetanse
- Temagruppe for kunnskapsbasert ledelse
- Temagruppe for fungerende anskaffelser
- Temagruppe for innovative anskaffelser
- Temagruppen for sosial bærekraft

For eksempel er et av tiltakene i handlingsplanen å skalere samarbeid i behovsfasen gjennom Keinos kundenettverk, ved hjelp av felles markedsdialog, og samordning av kriterier og krav (Finansministeriet, 2019).

Det er per i dag ikke etablert noen offisielle samarbeidsforum eller arbeidsdeling mellom Hansel og lokale/regionale innkjøpssamarbeid når det kommer til konkrete anskaffelser. Derfor kan det oppstå avtaler med overlappende sortiment, inngått på tvers av samarbeidsnivåene lokalt, regionalt, og nasjonalt.

C.5 Nasjonale innkjøpssamarbeid i andre europeiske land

C.5.1 Oppsummering

I dette delkapittelet tar vi for oss funnene i en kartlegging utført av Central Purchasing Bodies Network i 2018. Nasjonale innkjøpssamarbeid er et vanlig fenomen i europeiske land, og samordningsinstitusjonene varierer når det kommer til målgruppe, finansiering, og tilslutningsmodell. Det vanligste er at tilslutning til avtalene er obligatorisk for statlige virksomheter, og frivillig for lokale/regionale virksomheter. Videre finansieres samarbeidene primært av leverandørene gjennom en omsetningsbasert avgift, og/eller gjennom statlige budsjetter.

C.5.2 Tilslutningsmodeller for europeiske samordningsinstitusjoner

Nasjonale samordningsinstitusjoner for statlige innkjøp har ofte lokale og regionale myndigheter på kundelisten. Det er kun Sverige som var registrert med en egen samordningsinstitusjon for kommunale og regionale innkjøp i utvalget.

I hvilken grad de nasjonale fellesavtalene er obligatoriske for statlige virksomheter varierer. For eksempel er fellesavtalene frivillig for alle deltagende myndigheter i Belgia, og det samme gjelder også for den store majoriteten av avtaler inngått av Crown Commercial Service i UK. Som regel er enten alle, eller deler av avtaleporteføljen obligatorisk for statlige virksomheter, og frivillig for lokale og regionale myndigheter. Det finnes ingen eksempler på nasjonale samordningsinstitusjoner med obligatoriske avtaler for lokale eller regionale myndigheter (CPBN, 2018).

På bakgrunn av dette kan det virke som at frivillig tilslutning for lokale myndigheter er ansett som et viktig prinsipp på tvers av de fleste europeiske land. Videre kan funnene tyde på at det er få land som ser store fordeler med å splitte opp samordningsinstitusjoner etter forvaltningsnivå, slik det er gjort i Sverige.²⁵

Mulige fordeler med at fellesavtaler er samlet under en institusjon for hele offentlig sektor, er at man oppnår lavere transaksjonskostnad, unngår overlappende avtaler, og oppnår enda større forhandlingsmakt. En naturlig konsekvens er at estimerte avropsvolumer på kontraktene vil bli enda større. Store kontraktstørrelser kan ha negative konsekvenser for mindre virksomheter og lokale leverandørmarkeder, hvis kontraktene er konstruert på en slik måte at kun store, nasjonale, aktører har kapasitet til å leve.

Den vanligste måten å løse denne problematikken er å dele opp kontrakter i mindre delkontrakter, som både er basert på innkjøpskategorier/sortiment og geografi. Denne måten kan sikre at også lokale leverandører har mulighet til å vinne deler av kontrakten. Det er mulig at den negative effekten for lokale leverandørmarkeder også begrenses av hvilke innkjøpskategorier som besluttes som passende for nasjonale fellesavtaler.

²⁵ I Sverige står SIC for inngåelse og forvaltning av statlige fellesavtaler, og SKL Kommentus samordner innkjøp for kommuner og regioner. Tidligere i denne rapporten er det

også omtalt at Finland gikk motsatt vei, da Kuntahankinnat ble slått sammen med Hansel.

C.5.3 Finansieringsmodeller for europeiske samordningsinstitusjoner

Det er hovedsakelig tre primære finansieringskilder som benyttes for statlige samordningsinstitusjoner:

- Direkte overføringer fra statlige budsjetter
- Avgift betalt av leverandører
- Avgift betalt av kundene (i siste instans derfor fra kommunale, regionale, statlige budsjetter)

Finansieringsmodellene varierer på tvers av landene i undersøkelsen, og både leverandørbasert avgift og direkte overføringer fra statlige budsjetter til drift er vanlig. Det er imidlertid ingen eksempler på at kundene står for hele finansieringen.

For samordningsinstitusjonene som tar en serviceavgift fra kundene er dette alltid i kombinasjon med en annen finansieringskilde, som regel en leverandørbasert avgift. For SKI og SKL Kommentus er serviceavgiften såpass lav at man kan anse dens primære funksjon å være registrering av medlemskap, snarere enn finansiering av driften av institusjonen. Det er

rimelig å anta at dette også gjelder for flere av de andre institusjonene med denne kombinasjonen av finansieringskilder. Enkelte institusjoner, slik som Hansel og islandske Rikiskaup, mottar også inntekter fra salg av konsulenttjenester.

Den leverandørbaserte avgiften ligger normalt på 1-2 prosent av avropsverdien der det finnes tall på dette. Det er rimelig å anta at tilbyderne priser dette inn når de byr på kontraktene, og det er derfor ikke sikkert at det spiller en stor rolle fra et samfunnsøkonomisk perspektiv om driften finansieres direkte via budsjetter, eller gjennom en leverandørbasert avgift.

I Tabell C-7 illustreres finansieringsformen til utvalget av europeiske samordningsinstitusjoner. Syv av institusjonene finansieres direkte gjennom statlige budsjetter, resten finansieres gjennom en leverandørbasert avgift, eller en kombinasjon av finansieringsformene. En leverandørbasert avgift er her definert som en prosentsats av innkjøpsvolumet på leverandørens rammeavtaler (1-2 prosent er normalen). En kundebasert avgift vil i de fleste tilfeller være en fast, årlig medlemsavgift.

Tabell C-7: Finansiering- og tilslutningsmodell for et utvalg europeiske samordningsinstitusjoner

Land	Institusjon	Lokale myndigheter avropsberettiget	Finansieringsmodell	Tilslutningsmodell
Østerrike	BBG	Ja	Statlige kunder: Statlig budsjett, Frivillige kunder: Leverandørbasert avgift + kundebasert avgift	Obligatorisk for statlige virksomheter, frivillig for lokale/regionale
Tyskland	Beschaffungsamt	Nei	Statlig budsjett	Obligatorisk for statlige virksomheter (enkelte kontraktsområder obligatorisk for andre myndigheter)
Belgia	CMS	Ja	Statlig budsjett	Frivillig for alle
Italia	Consip	Ja	90 % statlig budsjett, 10 % leverandørbasert avgift	Lokale myndigheter: Rammeavtaler frivillig, Mepa ¹⁾ obligatorisk
Portugal	ESPAP	Ja	Leverandørbasert avgift	Obligatorisk for statlige virksomheter, frivillig for lokale/regionale
Finland	Hansel	Ja	Leverandørbasert avgift	Obligatorisk for statlige virksomheter, frivillig for lokale/regionale
Sverige	Kommentus	Nei	Leverandørbasert avgift + kundebasert avgift	Frivillig for alle

Spania	Minhap	Ja	Statlig budsjett	Obligatorisk for statlige virksomheter, frivillig for lokale/regionale
Island	Rikiskaup	Ja	Leverandørbasert avgift + budsjett	Obligatorisk for statlige virksomheter, frivillig for lokale/regionale
Sverige	SIC	Nei	Leverandørbasert avgift	Frivillig for alle
Danmark	SKI	Ja	Leverandørbasert avgift + kundebasert avgift	Obligatorisk for statlige virksomheter, frivillig for lokale/regionale
Kroatia	Central state office for central public procurement	Nei	Statlig budsjett	Obligatorisk for statlige virksomheter
Frankrike	UGAP	Ja	Leverandørbasert avgift + kundebasert avgift	Frivillig for alle
Slovenia	Slovenian public procurement directorate	Ja	Statlig budsjett	Obligatorisk for statlige virksomheter, frivillig for lokale/regionale
UK	CCS	Ja	Leverandørbasert avgift + kundebasert avgift	Nesten alle avtaler er frivillige
Bulgaria	Central finance and contracts unit	Nei	Statlig budsjett	Obligatorisk for statlige virksomheter
Norge	SI	Ja	Statlig budsjett	Frivillig for alle

Kilde: Central Purchasing Bodies Network (2018),1) Virtuell markedssted for varer og tjenester under EUs terskelverdier.

Vedlegg D Utvalgte juridiske problemstillinger

D.1 Introduksjon, sammendrag og anbefalinger

D.1.1 Introduksjon

Dette notatet er organisert som følger: Først gir vi en oversikt over regelverket for offentlige anskaffelser. Deretter beskriver vi utvalgte anskaffelsesrettslige temaer med særlig betydning for innkjøpssamarbeid, herunder vesentlige anskaffelsesrettslige regler, regler om innkjøpssentraler og ansvar for brudd på regelverk. Videre beskriver vi utvalgte avtalerettslige problemstillinger før vi til slutt beskriver ulike måter å organisere innkjøpssamarbeid på.

D.1.2 Anskaffelsesrett og organisering av samarbeid

Kommuner og fylkeskommuner har betydelig frihet når det gjelder hvordan de rettslig sett kan organisere samarbeid om innkjøp, både innenfor samarbeidsmodeller som er direkte regulert i lov, og utenfor, på avtalegrunnlag. Det er kommunene selv som må vurdere hvilken modell de mener er mest hensiktmessig for samarbeidet. Det er ikke slik at en bestemt modell peker seg ut som klart bedre enn andre når det gjelder samarbeid om innkjøp. Det er likevel avgjørende at samarbeid organiseres på en måte som gjør at det ikke blir en ulovlig direkteanskaffelse av innkjøpstjenester fra en kommune til en annen.

D.1.3 Innbyrdes ansvarsfordeling for anskaffelses- og avtalerettslige problemstillinger

Vi vil anbefale at samarbeidet regulerer innbyrdes ansvarsfordeling for eventuelle brudd på anskaffelsesregelverket som måtte oppstå i anskaffelsesfasen og som en følge av ulovlige endringer i inngåtte kontrakter. Dette vil redusere usikkerhet og gi riktige incentiver til ansvarlig atferd fra deltakerne i samarbeidet. Når det gjelder det avtalerettslige, må deltakerne i innkjøpssamarbeid ta stilling til om de ønsker å inngå separate kontrakter med leverandør eller om de ønsker å inngå en felles kontrakt. Separate kontrakter blir av mange oppfattet som mest ryddig, men for kjøp av enklere, homogene varer kan felles kontraktsoppfølging og kontrakt være hensiktmessig. Ved bruk av separate kontrakter bør samarbeid vurdere å avtalefeste muligheter for

at brudd på én kontrakt kan få konsekvenser for kontrakten leverandøren har med de andre partene i innkjøpssamarbeidet.

D.2 Oversikt over regelverket for offentlige anskaffelser

Offentlige virksomheter må følge flere grunnleggende prinsipper og prosedyrer ved planlegging og gjennomføring av offentlig anskaffelser.

Reglene følger av lov av 17. juni 2016 nr. 73 om offentlig anskaffelser (anskaffelsesloven - LOA) med tilhørende forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften - FOA) som gir en mer detaljert og utfyllende beskrivelse av det som er regulert i anskaffelsesloven. De fleste offentlige oppdragsgivere (stat, fylkeskommune, kommune eller offentligrettelige organer) driver virksomhet innenfor klassisk sektor og følger dermed anskaffelsesforskriften.

For oppdragsgivere som driver virksomhet innenfor forsyningssektoren, blir anskaffelser knyttet til disse aktivitetene regulert i en egen forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene (forsyingsforskriften). Regelverket anses å være noe mer liberalt enn anskaffelsesforskriften, blant annet fordi forsyningsforskriften har høyere terskelverdier og det alltid er adgang til å bruke konkurranse med forhandling.

Ved anskaffelse av varer og tjenester innen forsvarssektoren er det forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser (FOSA) som gjelder. Også her er det mulig å bruke prosedyren konkurranse med forhandling. Det finnes videre særbestemmelser om forsyningssikkerhet og beskyttelse av sensitiv informasjon. Forskriften åpner ellers for bruk av rammeavtaler av lengre varighet enn i klassisk sektor.

For oppdragsgivere som inngår konsesjonskontrakter om tjenester eller bygge- og anleggsarbeid gjelder forskrift om konsesjonskontrakter (konsesjonskontraktforskriften).

Disse anskaffelsesreglene implementerer EUs anskaffelsesdirektiver og WTO-avtalen om offentlig innkjøp (GPA-avtalen) som Norge er

bundet av gjennom EØS-avtalen. Det er viktig å merke seg at anskaffelsesforskriften kun implementerer EU-reglene i del III som gjelder anskaffelser over EØS-terskelverdi. Reglene i del II fastlegges av det nasjonale regelverket, som både er enklere og mindre detaljert enn forskriftens del III.

D.3 Enkelte anskaffelsesrettslige tema av særlig betydning ved innkjøpssamarbeid

D.3.1 Anskaffelsesrettslige regler som påvirker hvordan innkjøpssamarbeid kan etableres

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser gjelder for offentlige oppdragsgiveres anskaffelser også når kjøpet gjøres fra en annen offentlig oppdragsgiver. En avtale mellom to eller flere offentlige oppdragsgivere som gjelder felles oppgaveløsning kan etter forholdene være en kontrakt som i seg selv er underlagt lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

KOFA-sak 2019/382 er et eksempel på dette. Saken gjaldt et samarbeid mellom to kommuner om kommunenes IKT-tjenester. Kommunen som var innklaget i saken bidro ikke med noe annet i samarbeidet enn kostnadsdekning, og ble felt for ulovlig direkte anskaffelse av IKT-driftstjenester fra den såkalte vertskommunen og tilgjengelig overredelsesgebyr.

Ved etableringen av eller tilslutning til et innkjøpssamarbeid er det viktig å ta stilling til om anskaffelsesregelverket krever at samarbeidsavtalen konkurransesettet, eller om avtalen omfattes av et unntak fra regelverket.

Anskaffelsesregelverket gjelder ikke for «samarbeidsavtaler» (horisontalt offentlig-offentlig samarbeid). Dette er kontrakter som inngås utelukkende mellom to eller flere oppdragsgivere, og som etablerer eller gjennomfører et samarbeid som har til formål å sikre at offentlige oppgaver blir utført for å oppnå et felles mål, som blir utført utelukkende av hensyn til offentlige interesser og der mindre enn 20 prosent av aktivitetene som samarbeidet omfatter, blir utført av andre enn oppdragsgiverne, jf. FOA § 3-3. Vilkåret som det i mange tilfeller vil være mest krevende å oppfylle er at det må foreligge et såkalt genuint samarbeid mellom partene. Ordincere tjenestekjøp vil derfor ikke tilfelle være omfattet. Det må foreligge et

fellesprosjekt der samtlige aktører bidrar med ulike innsatsfaktorer.

Anskaffelsesregelverket gjelder heller ikke for såkalt utvidet egenregi. Reglene for utvidet egenregi er angitt i FOA § 3-1 og er kumulative. Av bestemmelsen fremgår det at anskaffelsesregelverket ikke gjelder når oppdragsgiveren inngår kontrakter med et annet rettssubjekt

1. Som oppdragsgiveren utøver kontroll over som svarer til den kontrollen han utøver over sin egen virksomhet.
2. Som utøver mer enn 80 prosent av sin aktivitet for oppdragsgiveren eller andre rettssubjekter som oppdragsgiveren kontrollerer, og
3. Som det ikke er direkte privat eierandeler.

Reglene om samarbeidsavtaler og egenregi er utførlig behandlet i Nærings- og fiskeridepartementets veileder til regelverket om offentlige anskaffelser kap. 4.

D.3.2 Innkjøpssentraler

Hva er en innkjøpssentral?

FOA § 4-3 bokstav a definerer en innkjøpssentral som «en oppdragsgiver som foretar samordnede innkjøp og eventuelt utfører tilknyttede innkjøpstjenester».

Samordnede innkjøp defineres på sin side i § 4-3 bokstav b som «aktiviteter som på permanent grunnlag utføres på en av følgende måter:

1. Anskaffelser av varer og tjenester til bruk for oppdragsgivere
2. Tildeling av kontrakter eller inngåelse av rammeavtaler om varer, tjenester eller bygge- og anleggsarbeider for oppdragsgivere»

Det er viktig å merke seg at det kun er oppdragsgivere som foretar samordnede innkjøp på permanent basis som er å anse som en innkjøpssentral etter forskriften. Det er med andre ord ikke tilstrekkelig at man sporadisk gjennomfører innkjøp for andre oppdragsgivere.

Innkjøpssentraler er ofte ulikt organisert, men har som regel forankring i offentlig sektor. Det er tidligere blitt stilt spørsmål ved om en innkjøpssentral kan ha private eiere ut fra reglene om egenregi. Til dette påpekes det i juridisk teori at ikke de samme hensynene gjør seg gjeldende for innkjøpssentraler som selv må følge regelverket ved sine anskaffelser, og det blir derfor lagt til grunn at

det ikke er noe i veien for privat eierskap. Vi går ikke nærmere inn på dette her.

I FOA § 7-8 første ledd reguleres det at en offentlig oppdragsgiver kan anskaffe varer og tjenester «fra» eller «gjennom» innkjøpssentraler, og anskaffe bygge- og anleggsarbeider «gjennom» innkjøpssentraler. Dette innebærer at innkjøpssentraler både kan virke som grossister og som formidlere av rammeavtaler eller kontrakter.

Når varer og tjenester anskaffes «fra» innkjøpssentraler foretar innkjøpssentralen et innkjøp i eget navn og for egen regning, men med tanke på å videreselge varene eller tjenestene til en eller flere oppdragsgivere. Innkjøpssentralen kan ikke videreselge sine varer eller tjenester til offentlige oppdragsgivere dersom innkjøpssentralens anskaffelse av disse ikke har vært gjenstand for konkurranse i henhold til anskaffelsesregelverket.

I de tilfeller der varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeid anskaffes «gjennom» innkjøpssentraler, foregår prosessen slik at innkjøpssentralen inngår en kontrakt eller rammeavtale på vegne av oppdragsgiveren. Oppdragsgiveren bruker med andre ord kontrakten de får tildelt, rammeavtalen som er inngått eller den dynamiske innkjøpsordningen som er etablert av innkjøpssentralen. Oppdragsgiveren skal i så fall være identifisert i kunngjøringen, jf. FOA § 7-8 første ledd bokstav b. Dersom en oppdragsgiver tiltreter en rammeavtale uten å være identifisert i kunngjøringen, vil tilslutningen kunne utgjøre en direkte ulovlig anskaffelse, jf. KOFA-sak 2019/262.

Kontrakten mellom oppdragsgiver og innkjøpssentralen – tilslutning til innkjøpssentraler

Som det fremgår ovenfor, kan anskaffelsesregelverket komme til anvendelse på avtaler om innkjøpssamarbeid. FOA § 7-8 tredje ledd sier imidlertid at en offentlig oppdragsgiver kan inngå kontrakter om samordnede innkjøpsaktiviteter og tilknyttede innkjøpstjenester med en innkjøpssentral uten å følge forskriften.

Med tilknyttede innkjøpstjenester menes støtte til innkjøpsaktiviteter, særlig i form av

1. Å stille til rådighet teknisk infrastruktur som gjør det mulig for oppdragsgivere å inngå kontrakter

2. Å gi råd om gjennomføringen eller utformingen av anskaffelser
3. Å forberede og gjennomføre anskaffelser på vegne av oppdragsgivere, jf. § 4-3 bokstav c.

Samordnede innkjøpsaktiviteter er ikke nærmere definert i forskriften. I regjeringens veileder til reglene om offentlige anskaffelser redegjøres det ikke for hvordan man skal forstå § 7-8 tredje ledd foruten at ordlyden gjengis. Juridisk praksis eller teori gir heller ingen nærmere anvisning på innholdet i tredje ledd.

Det er nærliggende å forstå ordlyden slik at bestemmelsen gjelder kontrakter mellom en offentlig oppdragsgiver og en innkjøpssentral om at innkjøpssentralen på permanent grunnlag skal foreta anskaffelse av varer og tjenester til bruk for oppdragsgiveren, samt tildeling av kontrakter eller inngåelse av rammeavtaler om varer, tjenester eller bygge- og anleggsarbeider for oppdragsgiveren, jf. § 4-3 bokstav b, og eventuelt tilknyttede innkjøpstjenester. Denne tolkningen er beheftet med usikkerhet, og reiser også flere spørsmål om rekkevidden av unntaket. Vi mener at det ville være tjenlig med en nærmere utredning eller veiledning om denne bestemmelsen.

D.3.3 Ansvarssubjekt for brudd på regelverket for offentlige anskaffelser

Innkjøpssamarbeid reiser spørsmål om hvem som er ansvarlig for eventuelle brudd på anskaffelsesregelverket. Flere sentrale problemstillinger innenfor dette temaet må anses helt eller delvis uavklarte. Vi vil nedenfor gjøre rede for hovedlinjene og påpeke usikkerhet det er nødvendig å være oppmerksom på.

Anskaffelser fra eller gjennom innkjøpssentraler

Dersom en offentlig oppdragsgiver foretar innkjøp enten fra eller gjennom en innkjøpssentral trenger ikke oppdragsgiveren selv å sørge for at anskaffelsesregelverket brukes korrekt. Dette ansvaret overlates til innkjøpssentralen. Det er med andre ord opp til innkjøpssentralen å sørge for at reglene for offentlig anskaffelser overholdes. Dette følger av FOA § 7-8 andre ledd som sier at oppdragsgiver anses for å ha overholdt reglene ved bruk av en innkjøpssentral.

Oppdragsgiver er likevel ansvarlig for å overholde reglene for de delene av anskaffelsen som de gjennomfører selv, inkludert når det inngås kontrakter under innkjøpssentralens rammeavtale eller dynamiske innkjøpsordning. Et eksempel på

dette er når det gjøres avrop av oppdragsgiver under en rammeavtale som er inngått av en innkjøpssentral.

Samordnede innkjøp

Anskaffelsesforskriften § 29-1 regulerer ansvaret for brudd på anskaffelsesregelverket når flere oppdragsgivere gjennomfører anskaffelser i fellesskap uten at det skjer gjennom en innkjøpssentral. Når flere oppdragsgivere gjennomfører anskaffelser i fellesskap i alle oppdragsgivernes navn, er de felles ansvarlige for å overholde forskriften. Dette gjelder også når en av oppdragsgiverne gjennomfører anskaffelsen på vegne av de andre oppdragsgivene. Dette kalles samordnede innkjøp. Grensen mellom anskaffelser som foretas av en innkjøpssentral og samordnede innkjøp kan være vanskelig å trekke.

Anskaffelsesforskriften § 29-1 gjelder bare anskaffelser som følger forskriften del III (anskaffelser over EØS-terskelverdi unntatt særlige tjenester og helse- og sosialtjenester).

Ansvarsforholdene for anskaffelser er ikke regulert i lov eller forskrift. Det kan argumenteres for å gi bestemmelsen i del III analogisk anvendelse for anskaffelser som følger andre deler av anskaffelsesregelverket, men rettstilstanden på dette punktet må anses uavklart.

Siden oppdragsgiverne er felles ansvarlige for å overholde regelverket, er det naturlig at de også i fellesskap blir rettslig ansvarlige ved brudd på anskaffelsesregelverket. Det samme gjelder for de tilfellene der en av oppdragsgivene er hovedansvarlig for å gjennomføre anskaffelsen på vegne av de andre oppdragsgivene, jf. § 29-1 andre ledd.

Unntak fra dette knytter seg til tilfeller der en oppdragsgiver bryter anskaffelsesreglene for den delen som har blitt gjennomført på egne vegne, jf. § 29-1 tredje ledd. Dersom for eksempel kommune A og B inngår en rammeavtale i fellesskap er de begge ansvarlige for at anskaffelsesregelverket overholdes ved inngåelsen av rammeavtalen. Men dersom et avrop under rammeavtalen kun skjer i As navn og avropet skjer i strid med kriteriene fastsatt i rammeavtalen, er det kun A som blir holdt ansvarlig for det rettslige bruddet. B kan med andre ord ikke holdes medskyldig for overtredelsen.

Ansvar for ulovlige endringer i inngåtte kontrakter

Ikke sjeldent vil det kunne oppstå et behov for oppdragsgiver å foreta endringer i allerede inngåtte kontrakter. Spørsmålene som reiser seg er i hvilken grad endringer i inngåtte kontrakter er tillatt, og hvilke rettvirkninger ulovlige endringer medfører.

Reglene om endring i inngåtte kontrakter følger av anskaffelsesforskriften §§ 11-2, 28-1, 28-2 og 28-3. Oppdragsgiveren kan foreta endringer som ikke er vesentlige i en kontrakt uten å gjennomføre en ny konkurranse etter forskriften. Dersom det gjøres en endring som faller utenfor rammen for hvilke endringer som kan foretas, vil det ha skjedd en vesentlig endring av kontrakten som kan utgjøre en ulovlig direkte anskaffelse. Kontakten skulle med andre ord vært konkurranseutsatt. Oppdragsgiver eller den som handler på vegne av oppdragsgiver vil derfor risikere å bli tillagt et overtredelsesgebyr av KOFA (Klagenemnda for offentlige anskaffelser). Klager vil også kunne stevne oppdragsgiver for domstolene, som i sin tur vil kjenne kontrakten helt eller delvis uten virkning eller idømme oppdragsgiver et overtredelsesgebyr dersom de kommer til at det har skjedd en ulovlig direkte anskaffelse, jf. anskaffelsesloven §§ 13 og 14.

Oppdragsgiveren kan si opp en kontrakt dersom det er foretatt vesentlige endringer i kontrakten som krever at oppdragsgiveren gjennomfører en ny konkurranse, se anskaffelsesforskriften § 28-3 første ledd. Bestemmelsen sier ingenting om hvorvidt leverandøren kan kreve erstatning fra oppdragsgiver ved bruk av adgangen til oppsigelse, og vi må derfor falle tilbake på de alminnelige erstatningsrettslige prinsipper. En oppdragsgiver som har gjort en ulovlig endring i kontrakten vil med andre ord kunne risikere et erstatningskrav fra leverandøren, særlig i de tilfeller der kontrakten sies opp uten at det foreligger mislighold fra leverandørens side. Oppdragsgiveren kan velge å ta inn klausuler i kontrakten som regulerer oppsigelse i de angitte tilfellene, herunder konsekvensene av en oppsigelse. Oppdragsgiveren må opplyse om slike klausuler i konkurransegrennlaget.

Det er ikke klart hvordan ansvaret fordeler seg når flere offentlige oppdragsgivere har samarbeidet om en kontrakt som blir ulovlig endret. Gode argumenter taler for at løsningen må være den

samme som etter § 29-1 andre og tredje ledd: Når flere oppdragsgivere i fellesskap blir enige om endringene som bør gjøres i en allerede inngått kontrakt og den viser seg å være ulovlig, er det naturlig at de i fellesskap holdes rettslig ansvarlige for den ulovlige endringen. Dersom selve kontrakten har blitt inngått i samordning mellom to oppdragsgivere, men kun den ene foretar en ulovlig endring i den allerede inngåtte kontrakten uten å involvere øvrige kontraktsparter, kan det argumenteres for at denne oppdragsgiveren alene holdes rettslig ansvarlig for endringen som ble gjennomført, sml. § 29-1 tredje ledd.

Innbyrdes ansvarsfordeling mellom oppdragsgivere

Anskaffelsesregelverket regulerer kun ansvaret for feil utad. Regelverket er ikke til hinder for at oppdragsgivere som samarbeider om innkjøp avtaler en innbyrdes ansvarsfordeling for feil i anskaffelsesprosesser og for ulovlige endringer. Dette vil redusere usikkerhet og gi riktige incentiver til ansvarlig atferd fra deltakerne i samarbeidet.

D.4 Utvalgte kontraktsrettslige problemstillinger

D.4.1 Fullmakt og legitimasjon

Innkjøpssamarbeid krever særlig oppmerksomhet om fullmakter for å unngå at deltakerne blir bundet overfor tredjepart (leverandører) uten at det har vært intensjonen. Det bør ligge til grunn en skriftlig avtale om samarbeidet som regulerer fullmaktsforholdene. I tillegg bør fullmaktsforholdene kommuniseres til potensielle leverandører. Dette vil redusere risikoen for at en kommune kan bli bundet av disposisjoner som er i strid med instrukser.

D.4.2 Kontraktspart på oppdragsgiversiden

Et praktisk spørsmål for deltakere i innkjøpssamarbeid er om det i den enkelte anskaffelsen skal inngås én felles kontrakt med valgt leverandør for alle deltakerne i samarbeidet, eller om deltakerne skal inngå separate kontrakter med valgt leverandør.

Begge løsninger er mulig. Det vanligste bland kommunale innkjøpssamarbeid synes klart å være separate avtaler for hver deltaker. De som velger dette fremhever at det er en ryddig løsninger som hindrer uklart ansvar for kontraktsoppfølging og eventuelle kontraktsbrudd. En ulempe med separate avtaler er at kontraktsoppfølgingen potensielt

kunne vært mer effektiv ved én fellesavtale, som følges opp av én kontraktsansvarlig på oppdragsgiversiden, snarere enn mange. Dette er en viktig årsak til at felleskontrakter i mange tilfeller velges for avtaler om homogene, enkle varer, der det er mindre behov for lokal kontraktsoppfølging.

Dersom det inngås separate kontrakter for hver deltaker i samarbeidet, bør det vurderes å ta inn bestemmelser i kontraktene som gjør at leverandørens mislighold av én kontrakt kan gi virkninger i de øvrige kontraktene, for eksempel at vesentlig mislighold av én kontrakt gir oppdragsgiverne rett til å heve samtlige kontrakter.

D.5 Ulike måter å organisere samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner

D.5.1 Innledning

Kommuneloven slår fast at kommuner og fylkeskommuner kan utføre felles oppgaver gjennom et interkommunalt samarbeid. Interkommunalt samarbeid skal foregå gjennom et interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefellesskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap eller samvirkeforetak, en forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til.

Kommuner kan samarbeide med andre kommuner innenfor alle deler av sin virksomhet. For forretningsmessige oppgaver er det stor organisasjonsfrihet. Kommunene opptrer her mer eller mindre på den privatrettslige arena på lik linje med private parter. For lovpålagte oppgaver som innebærer utøvelse av offentlig myndighet, har ikke kommunene samme grad av frihet til å velge hvilken organisasjonsform de ønsker å benytte. Begrunnelsen for dette er at når kommunene opptrer som myndighetsorgan, er det nødvendig å ivareta hensynet til innbyggernes rettssikkerhet, demokratisk kontroll mv. på en helt annen måte enn når kommunene driver forretningsdrift.

Kommunenes innkjøpsvirksomhet som sådan vil normalt klart regnes som en forretningsmessig oppgave og ikke som en oppgave som innebærer utøvelse av offentlig myndighet.

D.5.2 Kommunelovens organisasjonsformer

Innledning

Kommuneloven regulerer tre ulike formelle samarbeidsordninger mellom kommuner. Det er interkommunalt politisk råd etter kap. 18, kommunalt oppgavefellesskap etter kap. 19, og vertskommunesamarbeid etter kap. 20.

Innkjøpssamarbeid kan følge disse formene, men vil ikke være bundet av dem.

Interkommunale politiske råd

Interkommunale politiske råd er politiske samarbeidsorgan som ikke produserer tjenester for innbyggerne eller kommunene. Dersom kommunene ønsker å samarbeide om å yte tjenester, må de derfor benytte en annen samarbeidsmodell.

Kommunalt oppgavefellesskap

To eller flere kommuner eller fylkeskommuner kan sammen opprette et kommunalt oppgavefellesskap for å løse felles oppgaver. Kommunalt oppgavefellesskap er ment som en enkel samarbeidsmodell for produksjonssamarbeid om mindre omfattende oppgaver, blant annet for å kunne tilby mindre kommuner en enkel, fleksibel og billig organisasjonsmodell for interkommunalt samarbeid.

Kommunale oppgavefellesskap skal ha et representantskap som øverste organ. Samtlige deltagere skal være representert med minst ett medlem. Det skal inngås en skriftlig samarbeidsavtale, som minimum skal fastsette

- Oppgavefellesskapets navn
- Om oppgavefellesskapet er et eget rettssubjekt
- Hvor mange medlemmer den enkelte deltakeren skal ha i representantskapet
- Hvilke oppgaver og hvilken myndighet som er lagt til oppgavefellesskapet
- Deltakernes innskuddsplikt og plikt til å yte andre bidrag til oppgavefellesskapet
- Den enkelte deltakerens eierandel i oppgavefellesskapet og ansvarsandel for fellesskapets forpliktelser hvis ansvarsandelen avviker fra eierandelen
- Om oppgavefellesskapet skal ha myndighet til å ta opp lån
- Hva oppgavefellesskapet skal rapportere til deltakerne om
- Hvordan deltakerne kan tre ut av oppgavefellesskapet
- Hvordan oppgavefellesskapet skal oppløses

Den enkelte deltakeren i et kommunalt oppgavefellesskap har ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av oppgavefellesskapets forpliktelser. Kommunene er for øvrig gitt stor frihet til å bli enige om den nærmere utformingen av samarbeidet.

Vertskommunesamarbeid

Vertskommunemodellen dreier seg om den situasjonen at en kommune overlater bestemte oppgaver og avgjørelsesmyndighet knyttet til oppgaven, til en annen kommune. Modellen innebærer ikke etablering av en egen juridisk person. Tjenesten eller oppgaven det samarbeides om, er lagt til administrasjonen i vertskommunen.

Når et vertskommunesamarbeid opprettes, skal det inngås en skriftlig samarbeidsavtale mellom deltakerne i vertskommunesamarbeidet.

Vertskommunemodellen har vært brukt for å utveksle tjenester og utføre oppgaver av svært ulik karakter, alt fra enkle administrative støttefunksjoner til samarbeid om felles barnevernskontor. Vertskommunemodellen er ikke utformet med sikte på forretningsmessige oppgaver, men for samarbeid om offentlig myndighetsutøvelse og lovpålagte oppgaver. Loven er imidlertid ikke til hinder for at modellen brukes også til slike samarbeid, som for eksempel samarbeid om innkjøp.

D.5.3 Aksjeselskap

Aksjeselskap er selskap med bestemt kapital. Deltakerne, det vil si aksjonærene, har ikke ansvar for selskapets forpliktelser eller gjeld. Aksjeselskapene er regulert i aksjeloven. Aksjeloven bygger på at aksjeselskaper ledes av et styre og en daglig leder med vide fullmakter når det gjelder forvaltningen av selskapet. Når et interkommunalt samarbeid organiseres som aksjeselskap, følger det av aksjeloven at tilknytningsforholdet mellom eierne og selskapsledelsen blir løsere enn det det kan være dersom virksomheten f.eks. organiseres etter en av kommunelovens samarbeidsmodeller.

D.5.4 Interkommunalt selskap

Kommuner og fylkeskommuner kan etablere interkommunale selskap. I et interkommunalt selskap har deltakerne ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av selskapets forpliktelser.

Det er betydelige likheter mellom interkommunalt selskap (IKS) og kommunalt oppgavefellesskap

(KO). For eksempel må endringer i både selskapsavtalen for IKS og samarbeidsavtalen for KO i stor grad vedtas av kommunestyrrene selv og dermed gjennomgå politisk behandling. Styringslinjer og beslutningsstruktur i begge modeller kan være ganske like, selv om ansvarsdelingen mellom et styre og representantskap vil være nokså ulikt avhengig av hvilken modell samarbeidsmodell velger. Begge modellene kan underlegges den kommunale kontrollen som politikerne selv mener er ønskelig.

Noen ulikheter mellom kommunalt oppgavefellesskap og IKS kan være:

- IKS-loven har et noe tydeligere regulatorisk rammeverk som inneholder mer detaljerte regler om de økonomiske forholdene for selskapet, og om forholdet mellom deltakerne
- IKS-loven slår fast at det i tillegg til eierorganet/representantskapet, skal være et styre og en daglig leder. I et KO er det ikke krav om eget styre, men det er anledning til å opprette styre også her.
- IKS-loven legger til rette for en funksjonsdeling mellom eierorganet, styret og daglig leder, der kommuneinteressen ivaretas av eierorganet og selskapsinteressen ivaretas av styret. KO kan derimot velge å opprette kun ett organ (representantskapet), der både kommuneinteressen og selskapsinteressen ivaretas av samme organ.
- Kommunelovens saksbehandlingsregler vil i hovedsak gjelde for et KO. IKS er ikke bundet av kommunelovens saksbehandlingsregler på samme måten.
- Representantskapet i KO er å anse som et «folkevalgt organ» etter kommuneloven. Det er ikke representantskapet i et IKS. Representantskapet i KO-et må dermed ha åpne møter og følge de samme reglene som et kommunestyre.
- Det antas å være noe større rettslig selvstendighet for IKS enn for et KO.
- Et IKS vil alltid være eget rettssubjekt, mens politikerne avgjør hvorvidt KO skal være en del av kommunen eller et selvstendig rettssubjekt.

D.5.5 Avtalebasert samarbeid uten spesifisert hjemmel

Utenfor området for offentlig myndighetsutøvelse og lovpålagte oppgaver har kommuner og fylkeskommuner har også adgang til å organisere samarbeid gjennom avtale uten særskilt hjemmel og

nærmere regulering i lov. Deltakerne står svært fritt når det gjelder hvordan slike samarbeid utformes. For avtalebaserte samarbeid uten spesifisert hjemmel må samarbeidsavtalen regulere alle sider av samarbeidet. Det er i utgangspunktet ingen bakgrunnsrett som utfyller avtalen.

osloeconomics

www.osloeconomics.no

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

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562
Vika
0118 Oslo