

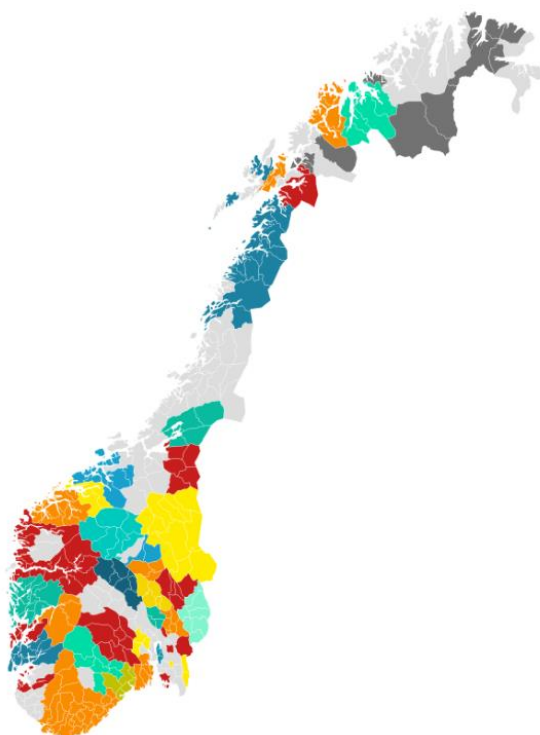
NIVI Rapport 2020:4

Interkommunalt samarbeid om innkjøp i Norge

**Landsomfattende kartlegging som del av FoU-oppdrag om
samordning av innkjøp i kommunesektoren**

På oppdrag av Nærings- og fiskeridepartementet

Av Geir Vinsand



FORORD

NIVI Analyse har gjennomført en landsomfattende kartlegging av formalisert interkommunalt samarbeid om offentlig innkjøp. Kartleggingen inngår som del av et FoU-prosjekt om samordning av kommunale og fylkeskommunale innkjøp på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet. Oppdraget gjennomføres av Oslo Economics i samarbeid med Inventura og NIVI Analyse.

I denne rapporten redegjøres det kort for en tidligere grovkartlegging fra KPMG i 2018. I den nye kartleggingen er det tatt utgangspunkt i en definisjon av formalisert interkommunalt samarbeid, som grunnlag for en kommunevis sporing av deltakelse i denne type samarbeid. NIVI Analyse har gjennomført en nærmere analyse av samarbeidets omfang og organisering, som grunnlag for videre oppfølging i FoU-prosjektet.

Kartleggingene er gjennomført av Geir Vinsand i NIVI Analyse i nær dialog med prosjektleder Svend Boye i Oslo Economics.

Sandefjord, 15. november 2020

INNHold

HOVEDFUNN.....	3
1	INNLEDNING6
1.1	Bakgrunn og problemstillinger6
1.2	Generell definisjon av interkommunalt samarbeid6
1.3	Definisjon av formalisert innkjøpssamarbeid8
1.4	Kartleggingstema9
1.5	Gjennomføring av kartleggingen10
1.6	Analysen og rapportering10
1.7	Hovedfunn i KPMGs kartlegging11
2	RESULTAT AV KARTLEGGINGEN12
2.1	Landsomfattende oversikt12
2.2	Størst og minst15
2.3	Samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner20
2.4	Ansvar og organisasjonsmodeller20
2.5	Bruk av juridisk hjemmelsgrunnlag21
2.6	Kjennetegn ved vertskommuner21
2.7	Fagmiljøstørrelse22
2.8	Drivkrefter for endringer i samarbeidet24
2.9	To offensive fylkeskommuner27
2.10	Sammenfall med funksjonelle inndelinger28
2.11	Kjennetegn ved kommuner som ikke samarbeider29
2.12	Problemstillinger i lys av kartleggingen30

Hovedfunn

Kartleggingen omfatter forekomst av formalisert interkommunalt samarbeid om offentlig innkjøp. Med formalisert innkjøpssamarbeid forstås avtalebasert samarbeid mellom kommuner, der også fylkeskommunen og andre offentlige instanser kan inngå. Det forutsettes at samarbeidet er forankret i en felles operativ innkjøpsfaglig kompetanse. I definisjonen stilles det også krav til at den felles fagressursen har myndighet til å utføre innkjøp på vegne av deltakerne og at fagenheten har et generelt innkjøpsfaglig mandat. Hovedfunnene i kartleggingen kan sammenfattes i følgende punkter:

69 prosent av kommunene deltar i formalisert innkjøpssamarbeid

I kartleggingene er det identifisert 36 formelle samarbeidsordninger for hele landet. I samarbeidet deltar 246 av landets 356 kommuner, som utgjør 69 prosent. Omfanget på innkjøpssamarbeidet varierer mye mellom fylkene. I Troms og Finnmark og i Trøndelag deltar en tredjedel av kommunene i formalisert innkjøpssamarbeid. I Møre og Romsdal, Agder, Vestfold og Telemark, Innlandet og Vestland deltar alle eller tilnærmet alle kommunene i formalisert samarbeid.

Offentlig Fellesinnkjøp på Agder (OFA) er landets største og mest helhetlige innkjøpssamarbeid

OFA ble etablert i 2005 og er for tiden under omstilling til en fylkesdekkende innkjøpsorganisasjon for alle fylkets 25 kommuner inkludert nye Kristiansand kommune og Agder fylkeskommune. Nye OFA vil være landets største kommunale innkjøpssamarbeid målt i antall kommuner (25). Med befolkningsgrunnlag på nærmere 310.000 innbyggere vil OFA være landets nest største innkjøpssamarbeid målt i folketall, etter innkjøpssamarbeidet rundt Bergen kommune som dekker 450.000 innbyggere.

Solid befolkningsgrunnlag for mange av samarbeidsordningene

I gjennomsnitt deltar 6-7 kommuner pr. samarbeidsordning. Gjennomsnittlig befolkningsgrunnlag ligger på 89.000, varierende fra vel 7.000 for det minste mellom Ringebu og Sør-Fron til vel 450.000 for innkjøpssamarbeidet rundt Bergen kommune. Over 90 prosent av ordningene har et større befolkningsgrunnlag enn 15-20.000 innbyggere, som var anbefalt minkestørrelse på en norsk generalistkommune i forbindelse med kommunereformen.

Lite formalisert samarbeid mellom forvaltningsnivåene

Med noen få unntak tyder kartleggingen på lite samarbeid på tvers av forvaltningsnivåene dvs. mellom kommuner og fylkeskommuner og tilsvarende i forhold til statlige instanser. Nesten samtlige registrerte samarbeidsordninger har kun kommuner som formelle eiere.

Minst tre ulike organisasjonsmodeller

I kartleggingen er det pekt på kjennetegn ved en standardmodell for kommunalt innkjøpssamarbeid, en regionrådsmodell og en nettverksmodell. Standardmodellen kjennetegnes ved samlokalisert fagkompetanse i en utpekt vertskommune i kombinasjon med faste innkjøpskontakter i samarbeidskommunene. Samarbeidet kan være forankret i en styringsgruppe eller et formelt styre bestående av kommunedirektører eller økonomisjefer. I regionrådsmodellen inngår innkjøpskoordinator og evt. flere innkjøpsrådgivere som del av regionrådets administrasjon (interkommunalt politisk råd). I nettverksmodellen er den innkjøpsfaglige kompetansen desentralisert og integrert i alle deltakende kommuner.

Bruk av vertskommuneregelverket i kommuneloven dominerer

Halvparten av de registrerte samarbeidsordningene er organisert med hjemmel i vertskommuneregelverket i kommuneloven. Det er utelukkende reglene om administrativ vertskommune som er i bruk (§20-2). En tredjedel av samarbeidene er avtalebasert uten

spesifisert hjemmel. Det er funnet fire samarbeid organisert med styre etter den gamle kommunelovens §27. I kartleggingen er det funnet kun ett eksempel bruk av aksjeselskap (Akabus AS). Ingen av de kartlagte ordningene er for tiden organisert med hjemmel i Lov om interkommunale selskaper (IKS). Tilpasning av samarbeidsavtaler til nytt regelverk om interkommunalt samarbeid i ny kommunelov foregår for tiden over hele landet.

Gjennomgående store og sentrale vertskommuner

I kartleggingen er det funnet 33 vertskommuner eller kontorkommuner for det pågående innkjøpssamarbeidet. I de fleste av samarbeidene ivaretas vertskommuneansvaret av den største og mest sentrale kommunen. Ansvarer kan også bli ivaretatt av små og lite sentrale kommuner. Landet største vertskommune er Bergen med vel 280.000 innbyggere. Landets minste vertskommune er Engerdal med vel 1.200 innbyggere.

Samarbeid forankret i fagmiljøer

80 prosent av samarbeidsordningene er forankret i innkjøpsfaglige miljøer med 2 eller flere årsverk. Gjennomsnittlig fagmiljøstørrelse ligger på 5 årsverk. Regner vi også med dedikerte fagressurser i den enkelte kommune som kan inngå i samarbeidene, kan det konkluderes med at så godt som samtlige kommuner som deltar i formalisert samarbeid om offentlig innkjøp får tilgang til et interkommunalt fagmiljø.

Samlet innkjøpsfaglig kapasitet tyder på lav prioritet

Kartleggingen tilsier at kommunene samlet sett bruker overraskende lite faglig kapasitet på offentlige innkjøpsfunksjoner, sammenliknet med mange andre lovregulerte oppgaver. Tar vi hensyn til innkjøpsfunksjonens strategiske og store beredskapsmessige og økonomiske betydning, virker en samlet stillingsinnsats på vel 170 årsverk for alle samarbeidsordninger i hele landet å være ganske beskjedent.

Regionreformen har medført mindre innkjøpssamarbeid

Kartleggingen tyder på at regionreformen har vært den viktigste driveren for endringer i det etablerte interkommunale samarbeidet om innkjøp de siste årene. Nye og større fylker har med to unntak (Agder og Trøndelag) medført en systematisk tilbaketrekking av fylkeskommunens engasjement i interkommunalt samarbeid. Det gjelder særlig grad fylkene Viken, Vestfold og Telemark, Innlandet og Vestland, der flere integrerte samarbeidsordninger mellom de gamle fylkeskommunene og kommunene er nedlagt. Kommunereformen ser ikke ut til å ha hatt like store konsekvenser for innkjøpssamarbeidet, selv om kommunesammenslutninger flere steder har medført behov for restrukturering av eierskap og organisering.

Avvik i forhold til funksjonelle inndelinger

Mange av de kommunale innkjøpssamarbeidene er etablert i kjente kommunale samarbeidsstrukturer, som mange steder er godt i samsvar med felles bo- og arbeidsmarkedsområder. De største avvikene i forhold til geografisk funksjonelle inndelinger gjelder storbyregionene utenom Bergen og typiske flerkommunale byområder i Sør-Norge. Mange små og sårbare kommuner, særlig i Nord-Norge, deltar for tiden ikke i interkommunalt samarbeid om offentlig innkjøp.

31 prosent utenforskap

I hele landet finnes 110 kommuner som ikke deltar i formalisert innkjøpssamarbeid, som utgjør 31 prosent av landets kommuner. Blant disse finnes 44 i Nord-Norge og 66 i Sør-Norge. En nærmere analyse viser at det er en overvekt av små kommuner med under 5.000 innbyggere blant kommuner som ikke deltar i formalisert innkjøpssamarbeid.

Behov for oppfølgende analyser

I rapporten er det pekt på tre problemstillinger som det kan være viktig å drøfte i lys av kartleggingen:

- Klargjøring av kommunenes innkjøpsansvar og viktige hensyn som må ivaretas ved interkommunalt samarbeid
- Nærmere analyse av kjennetegn ved de kommunale innkjøpsoppgavene og viktige leverandørmarkeder
- Argumenter for og imot vertikal integrasjon mot fylkeskommunen

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og problemstillinger

Kartleggingen av kommunenes samarbeid om offentlig innkjøp inngår som en del av et større FoU-prosjekt om organisering av innkjøpssamarbeidet i kommunesektoren. Formålet med hovedprosjektet er å kartlegge hvordan samarbeid om fylkeskommunale og kommunale innkjøp organiseres, belyse fordeler og ulemper ved de ulike samarbeidsformene og foreslå tiltak til hvordan samarbeid i kommunal og fylkeskommunal sektor kan organiseres.

I denne delrapporten redegjøres det for metodikk og resultater fra en nasjonal kartlegging av det formaliserte innkjøpssamarbeidet mellom kommuner og mellom kommuner og fylkeskommuner.

Utgangspunktet er at norske kommuner er store offentlige innkjøpere som en følge av et bredt og omfattende ansvar for teknisk infrastruktur og velferdsproduksjon. Ansvaret som anskaffelsesmyndighet er lovregulert og det er kommunestyrene som har det øverste ansvaret for å følge regelverket i lov om offentlige anskaffelser.

I oppfølgingen har kommunene i utgangspunktet stor organisasjonsfrihet. En kommune kan velge å løse alle innkjøpsoppgavene selv, eller den kan velge å samarbeide med andre kommuner, fylkeskommunen, statlige aktører eller private konsulenter som tilbyr innkjøpsfaglig kompetanse.

Kommunene som velger å samarbeide med andre aktører kan velge mellom uformelt samarbeid og formalisert samarbeid. Uformelt samarbeid kan innebære at to eller flere kommuner løpende informerer hverandre om behov og løpende muligheter for å gjøre felles innkjøp av varer og tjenester. Uformelt samarbeid kan også skje gjennom etablerte fagnettverk og pågående prosjekter som har som formål å samordne innkjøpspraksis på prioriterte områder.

I denne kartleggingen er vi opptatt av å få en mest mulig heldekkende nasjonal oversikt over den formaliserte delen av innkjøpssamarbeidet, primært mellom kommunene, men også mellom kommunene og fylkeskommunene. Interessen for det formaliserte interkommunale samarbeidet har sammenheng med at innkjøpsfunksjonen kan stille krav til et minimum av innkjøpsfaglig kompetanse og kapasitet i alle generalistkommuner, som kan sikres gjennom ulike strategier og organisasjonsmodeller.

Landet har for tiden 356 kommuner og 10 fylkeskommuner¹. Målet med den nasjonale kartleggingen har vært å kartlegge strukturelle og institusjonelle kjennetegn ved det formaliserte innkjøpssamarbeidet jf. omtale av definisjon og kartleggingstemaer nedenfor.

1.2 Generell definisjon av interkommunalt samarbeid

Kartleggingen baserer seg på NIVIs generelle definisjon av formalisert interkommunalt samarbeid som ligger til grunn for en rekke fylkesvise kartlegginger jf. siste NIVI-rapport for Nordland². NIVI har definert formalisert interkommunalt samarbeid som følger:

- Avtalebasert samarbeid i form av kjøp og salg av tjenester uten spesiell hjemmel
- Administrativt vertskommunesamarbeid med myndighetsoverføring til en vertskommune etter kommuneloven § 28b. Videreført i ny kommunelov § 20-2.

¹ Etter regionreformen er landet delt inn i 11 fylker inkl. Oslo. Oslo kommune har status som både kommune og fylkeskommune og regnes med i tallet på primærkommuner (356).

² NIVI Rapport 2020:3 Interkommunalt samarbeid i Nordland 2020. Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen.

- Alle former for samarbeid med en organisatorisk overbygning, herunder
 - Vertskommune med felles, folkevalgt nemnd, etter kommuneloven §28c. Videreført i ny kommunelov § 20-3.
 - Styre etter kommuneloven §27, utgår med ny kommunelov og kan erstattes med Interkommunalt politisk råd etter kapittel 18, Kommunalt oppgavefellesskap etter kapittel 19, eller på annen måte det er rettslig adgang til.
 - Interkommunalt selskap (IKS), etter lov om interkommunale selskaper (IKS-loven)
 - Aksjeselskap (AS) med kommunal eiermajoritet, organisert etter lov om aksjeselskaper (aksjeloven)
 - Ansvarlig selskap etter lov om ansvarlige selskaper og kommandittselskaper (selskapsloven), med solidarisk ansvar (ANS) eller delt ansvar (DA)
 - Samvirke (SA), etter lov om samvirkeforetak (samvirkeloven)
- Andre samarbeidsformer som unntaksvis regnes med, som stiftelser etter lov om stiftelser (stiftelsesloven)

Med bakgrunn i denne definisjonen har NIVI Analyse gjennomført kommunevise kartlegginger i nærmere 200 kommuner, hvorav samtlige kommuner i Nord-Norge i løpet av 2019³ og 2020⁴. Kartleggingene viser at det formaliserte samarbeidet varierer betydelig i både omfang og innhold. Antall formelle ordninger pr kommune varierer fra 15 for Vardø kommune til 42 for Brønnøy. I analysene av innholdet i samarbeidet konkluderes det med store muligheter for utvidet samarbeid på mange viktige oppgavefelt. Det gjelder både IKT, administrative støttefunksjoner, kompetansekrevende velferdstjenester og ikke minst plan- og utviklingsoppgaver. I hele Nord-Norge er det f.eks. funnet ut at kun 3 av 80 kommuner samarbeider lønn og regnskap⁵ (Astafjord lønn og regnskap). Formalisert samarbeid om IKT omfatter 56 prosent av kommunene i Nordland og 38 prosent av kommunene i Troms og Finnmark.

En viktig konklusjon fra kartleggingene er at mye av samarbeidet bærer preg av kortsiktig kjøp og salg av tjenester med skiftende deltakelse og ulik organisering jf. oversikt over samarbeidskonstellasjoner for Alstahaug kommune nedenfor. Til dette kan det også legges til at det interkommunale rom er betydelig større enn hva som dekkes av NIVIs kartlegginger av det formaliserte samarbeidet. I en totaloversikt over kommunalt eierskap og samarbeid må det legges til kommunenes eierinteresser i selskaper og andre formaliserte sammenslutninger (organisasjoner etc.), interkommunale fagnettverk, midlertidige prosjekter og kommunesamarbeid etter initiativ av hhv. staten og fylkeskommunen.

Det framgår av dette at samarbeid om innkjøp er én blant svært mange kommunale oppgaver som kan være aktuelle for interkommunal organisering.

³ NIVI Rapport 2020:4 Status for interkommunalt samarbeid i Troms og Finnmark

⁴ NIVI Rapport 2020:3 Interkommunalt samarbeid i Nordland 2020

⁵ Fem andre kommuner samarbeider om enten bare regnskap eller bare lønn

Nr	Navn samarbeidsordning	Deltakerkommuner	Kom
1	Legevakt Alstahaug-Leirfjord	Alstahaug, Leirfjord	2
2	Kulturskolen for Alstahaug og Leirfjord	Alstahaug, Leirfjord	2
3	Veterinærvaktområde Sandnessjøen	Alstahaug, Leirfjord	2
4	Driv Karriere AS	Alstahaug, Rana	2
5	Ytre Helgeland Brann og Redning	Alstahaug, Leirfjord, Dønna	3
6	HALD IKT	Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Dønna	4
7	Felles økonomifunksjon HALD	Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Dønna	4
8	Felles fakturamottak HALD	Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Dønna	4
9	Personvernombud HALD	Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Dønna	4
10	Barneverntjenesten Ytre Helgeland	Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Dønna	4
11	Geodatasamarbeid HALD	Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Dønna	4
12	Helgeland havn IKS	Alstahaug, Leirfjord, Dønna, Vefsn	4
13	Helgeland Friluftsråd	Alstahaug, Leirfjord, Herøy, Dønna, Vefsn, Grane	6
14	PPT Ytre Helgeland	Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Dønna, Lurøy, Træna	6
15	Barnevernvakt Ytre Helgeland	Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Dønna, Nesna, Lurøy	6
16	Studiesenter RKK Ytre Helgeland	Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Dønna, Nesna, Lurøy, Træna	7
17	Sceneinstruktør Ytre Helgeland	Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Dønna, Lurøy, Træna, Vega	7
18	Helgeland krisesenter	Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Dønna, Vefsn, Grane, Hattfjelldal, Hemnes	8
19	Skjærgårdsbiblioteket Ytre Helgeland	Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Dønna, Nesna, Lurøy, Træna, Rødøy	8
20	Sekretariatskontoret for Sør- og Ytre Helgeland	Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Dønna, Bindal, Brønnøy, Sømna, Vega, Vevelstad, Vefsn	10
21	Sør-Helgeland Miljøverk IKS (SHMIL)	Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Dønna, Vefsn, Brønnøy, Sømna, Vevelstad, Vefsn	11
22	Helgeland Industrier AS (HIAS)	Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Dønna, Vefsn, Brønnøy, Grane, Hattfjelldal, Vefsn	11
23	Helgeland interkommunalt politisk råd (HIPR)	Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Dønna, Træna, Vefsn, Brønnøy, Sømna, Vevelstad, Vefsn	12
24	IUA Helgeland	Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Dønna, Bindal, Brønnøy, Grane, Hattfjelldal, Sømna	12
25	Helgeland Legevaktssentral	Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Dønna, Nesna, Vefsn, Grane, Hattfjelldal, Brønnøy	12
26	Helgeland Kraft AS	Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Dønna, Rana, Vefsn, Brønnøy, Hemnes, Grane	14
27	Helgeland reiseliv AS	Alstahaug, Bindal, Brønnøy, Dønna, Grane, Hattfjelldal, Hemnes, Herøy, Lurøy	18
28	Helgeland Museum	Rana, Hemnes, Nesna, Lurøy, Leirfjord, Dønna, Herøy, Alstahaug, Vefsn, Grane	18
29	Helgeland Driftsassistanse VA (HEVA)	Alstahaug, Bindal, Brønnøy, Dønna, Grane, Hattfjelldal, Hemnes, Herøy, Lurøy	18
30	Samordna innkjøp i Nordland	Alstahaug, Beiarn, Bodø, Dønna, Fauske, Gildeskål, Hamarøy, Hemnes, Herøy	21
31	Interkommunalt arkivsamarbeid Nordland (IKAN)	Alstahaug, Beiarn, Bindal, Bodø, Brønnøy, Bø, Dønna, Evenes, Fauske, Fla	37
32	110-sentralen i Salten Brann IKS	Bodø, Narvik, Sømna, Brønnøy, Vega, Vevelstad, Herøy, Alstahaug, Leirfj	41
33	Revisjon Midt-Norge SA	Bindal, Brønnøy, Dønna, Sømna, Vega, Vevelstad, Alstahaug, Herøy, Leirfj	53

Figur 1.1 Registrerte interkommunale samarbeidsordninger for Alstahaug kommune.

Kilde: NIVI Rapport 2020:3 Interkommunalt samarbeid i Nordland

1.3 Definisjon av formalisert innkjøpssamarbeid

Med bakgrunn i denne generelle definisjonen er det utviklet en mer spesifikk definisjon av formalisert innkjøpssamarbeid, som kan beskrives gjennom 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 evt. andre deltakere. Kommuner er hovedaktører i samarbeidet.
2. *Samarbeid er forankret i en felles operativ innkjøpsfaglig kompetanse.* Den felles fagressursen kan være organisert og lokalisert på ulike måter, samlokalisert i en vertskommune eller integrert i noen av eller alle de samarbeidende kommunene (nettverksmodell). Samarbeidet kan også være organisert med eller uten organisatorisk overbygning i form av et styre eller et representantskap.
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 f.eks. innkjøp av forsikringer eller andre enkeltkategorier. Samarbeidet omfatter med andre ord noe mer enn midlertidig samarbeid om enkeltanskaffelser (ad-hoc basert samarbeid/prosjekter).

1.4 Kartleggingstema

I kartleggingen er det så langt det har vært mulig samlet inn følgende informasjon om den enkelte samarbeidsordning:

- *Navn på samarbeidsordningen*, som kan være et formelt navn, et navn som vanligvis brukes eller noen tilfeller et navn som er laget som del av kartleggingen
- *Dagens deltakere i samarbeidet* dvs. eierkommuner og evt. andre eiere
- *Type formalisert samarbeid* dvs. kun mellom kommuner, mellom kommuner og fylkeskommunen eller mellom kommunen, fylkeskommunen og statlige instanser, evt. også andre aktører.
- *Hovedinnhold i samarbeidet*, herunder en stikkordmessig beskrivelse av formål og hvilke roller samarbeidet dekker
- *Etableringsår* dvs. når ordningen ble etablert første gang, evt. med avvikende deltakelse og organisering
- *Juridisk tilknytningsform*, som kan være fritt avtalebasert samarbeid uten spesiell hjemmel eller samarbeid med hjemmel i kommuneloven (vertskommunemodell/oppgavefellesskap), lov om interkommunale selskaper (IKS) eller lov om aksjeselskaper (AS), med tillegg av noen andre samarbeidsformer.
- *Vertskommune* dvs. hvilken kommune som ivaretar vertskommunefunksjon iht. avtale eller som er administrasjonskommune for ordningen
- *Dimensjonering* dvs. faste årsverk i fagmiljøet som har ansvar for det interkommunale samarbeidet
- *Hovedmodell for lokalisering av fagpersonell*, hhv. samlokalisert i vertskommune eller fordelt til noen eller alle samarbeidende kommuner (nettverksmodell)
- *Andre opplysninger* om f.eks. politisk og administrativ organisering, fordeling av eierskap eller nylige endringer i samarbeidet

I kartleggingen er det også gjort forsøk på å samle inn informasjon om følgende:

- *Hel eller delansvar for innkjøp*. Kartleggingen tyder på at samtlige identifiserte samarbeidsordninger innebærer delansvar for offentlig innkjøp. Det betyr at kommunale innkjøp foregår både lokalt av den enkelte kommune og ved løpende deltakelse på rammeavtaler på ulike geografiske nivåer.
- *Innkjøpskategorier som dekkes av samarbeidet*, som kan være mange og detaljerte. Samarbeidet vil i de fleste tilfeller være dynamisk som betyr at det kan variere hvilke kategorier som dekkes av samarbeidet. Kartleggingen omfatter av denne grunn ikke aktuelle innkjøpskategorier.
- *Kjennetegn ved ledelse av innkjøpssamarbeidet*. Kartleggingen tyder på at det kan skilles mellom en standardmodell med en felles innkjøpsleder eller -koordinator i kombinasjon med dedikerte innkjøpskontakter i den enkelte kommune, og varianter av en nettverksmodell med skiftende ledelse fra ulike samarbeidskommuner for ulike innkjøpsprosesser.
- *Rutiner for å sikre lokal behovstilpasning*. Kartleggingen tyder på at innkjøpsprosessene stort sett følger standardiserte rutiner for intern organisering og forankring av innkjøpene. Bruk av faste innkjøpskontakter i hver kommune og etablering av interkommunale arbeidsgrupper på definerte innkjøpsområder, synes å være vanlig. Den interne organiseringen er ikke studert nærmere som del av kartleggingen.
- *Nedlagte samarbeidsordninger*, f.eks. som følge av omstillinger i forbindelse med kommune- og regionreformen. Dette er belyst gjennom eksempler på nedlagte ordninger og en nærmere kartlegging av (de nye) fylkeskommunenes deltakelse i formalisert innkjøpssamarbeid med kommuner.

- *Samarbeidets økonomiske omfang* målt i f.eks. årlig innkjøpsverdi. Andre kilder vurderes som bedre for å belyse dette.

1.5 Gjennomføring av kartleggingen

Kartleggingen er gjennomført fylke for fylke og langt på vei kommune for kommune gjennom hele landet. I kartleggingen er KPMGs grovkartlegging og NIVIs generelle kartlegginger brukt som utgangspunkt. Det er gjennomført et omfattende sporingsarbeid på internett og gjennom kontakt med ledere og andre ansatte på innkjøpsområdet i kommunene.

I kartleggingen har det i noen tilfeller vært en utfordring å skille formelt fra uformelt samarbeid. Ulike fagnettverk og prosjekter kan komme og gå og det er ganske vanlig at generelle beskrivelser av innkjøpsfaglig samarbeid mangler sentrale nøkkelopplysninger om formell regulering. Det kan f.eks. være uklart om det foreligger en formell avtale og om samarbeidet er av generell eller spesiell karakter. I noen tilfeller har det også vært en utfordring å finne ut om samarbeidet for tiden er operativt i lys av omstillinger til nye kommuner og nye fylkeskommuner (kommune- og regionreformen).

Disse utfordringene er løst ved at det har vært direkte kontakt mot ledere eller andre ansatte for samtlige interkommunale ordninger som framgår av kartleggingen. Det har også vært kontakt med ledende innkjøpsfaglig personell i flere fylkeskommuner. For å redusere sannsynligheten for at de kan finnes flere formelle samarbeidsordninger er det i tillegg gjennomført et målrettet sporingsarbeid mot tidligere identifiserte nettverk og samarbeidsordninger, jf. KPMGs bruttoliste fra 2018. Endelig er det også tatt kontakt med en rekke kommuner som ifølge kartleggingen ikke deltar i formalisert samarbeid, for å få bekreftet om dette stemmer.

I kartleggingen er det oppdaget grensetilfeller knyttet til 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 f.eks. ITMidt (Melhus og Skaun) og 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.

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 evt. hvor stor andel av den sektorielle ressursen som har et generelt innkjøpsmandat.

Til tross for gråsoner mellom formelt og uformelt samarbeid og mellom generelt og sektorielt samarbeid, antas foreliggende data å gi et dekkende og godt bilde av den formaliserte delen av innkjøpssamarbeidet iht. definisjonen i alle landets fylker.

1.6 Analyser og rapportering

Rapporten inneholder en landsdekkende beskrivelse av det formaliserte innkjøpssamarbeidet mht. forekomst, navn på samarbeidsordninger og hvilke kommuner som deltar. Det er videre gjennomført analyser av følgende strukturelle og institusjonelle kjennetegn:

Strukturelle kjennetegn

- Andel av kommunene som deltar (deltakerfrekvens)
- Største og minste samarbeid målt i antall kommuner, befolkningsgrunnlag og areal for de interkommunale innkjøpsordningene
- Kjennetegn ved kommuner som ikke samarbeider

Institusjonelle kjennetegn

- Type samarbeid mht. formelle avtaleparter
- Hovedmodell for organisering, herunder bruk av juridisk hjemmelsgrunnlag, forekomst av felles styre og prinsipper for lokalisering av fagpersonell
- Antall vertskommuner og fordeling av vertskommuneansvar
- Fagmiljøstørrelse målt i årsverk som det interkommunale samarbeidet er forankret i

Utreder har i tillegg gjort vurderinger av endringer og drivkrefter i samarbeidet, herunder konsekvenser av kommune- og regionreformen. Det er også gjort en vurdering av grad av sammenfall med funksjonelle geografiske inndelinger. Avslutningsvis er det pekt på noen aktuelle problemstillinger i lys av kartleggingen.

1.7 Hovedfunn i KPMGs kartlegging

Konsulentfirmaet KPMG gjennomførte en kartlegging av innkjøpssamarbeid i offentlig sektor i 2018, på oppdrag fra Direktoratet for forvaltning og IKT⁶. Kartleggingen hadde form av en nettbasert grovkartlegging rettet mot kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter. Kartleggingen ble fulgt opp med en spørreundersøkelse i et bruttoutvalg med 675 mulige respondenter, hvorav 143 avga svar (svarprosent på 21). Det ble også gjennomført dybdeintervju med 10 utvalgte informanter.

I denne sammenheng er det først og fremst forekomst av samarbeid som involverer kommuner og fylkeskommuner som er interessant. KPMGs kartlegging var ikke forankret i noen definisjon av interkommunalt samarbeid og dekket alle mulige former for samarbeid, alt fra fagnettverk mellom kommuner til rene fylkeskommunale og statlige innkjøpssamarbeid.

I kartleggingen ble det identifisert 96 samarbeidsordninger, hvorav 67 i kommunesektoren dvs. mellom kommuner (46), mellom kommuner og fylkeskommuner (17) og mellom fylkeskommuner (4). I kartleggingen ble det funnet syv eksempler på samarbeid mellom kommunesektoren og staten og 22 rene statlige ordninger.

KMPG trakk følgende konklusjoner om forekomst av innkjøpssamarbeid i kommunesektoren:

- 86 prosent av kommunene (365 av 428) og alle fylkeskommunene deltok i innkjøpssamarbeid
- Det var store variasjoner i antall deltakere, fra 3 til over 30 kommuner
- Formalisert samarbeid dominerte mellom kommunene og det var vanlig å delta flere innkjøpssamarbeid
- De fleste fylkeskommuner deltok i samarbeid med kommuner i eget fylke

Andre funn fra spørreundersøkelse og intervjuer gjengis ikke her.

⁶ Kartlegging av innkjøpssamarbeid i kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter. KPMG 2018.

2 Resultat av kartleggingen

2.1 Landsomfattende oversikt

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

Som det framgår av oversiktskartet nedenfor, er det store variasjoner mellom Nord- og Sør-Norge og de enkelte fylker. Andelen av kommunene som deltar i formalisert innkjøpssamarbeid varierer fra 31 prosent av kommunene i Troms og Finnmark til alle eller nesten alle kommunene i fem av fylkene i Sør-Norge (Møre og Romsdal, Agder, Innlandet, Vestfold og Telemark og Vestland).

Tallene for innkjøpssamarbeid i Troms og Finnmark gjelder utelukkende interkommunale ordninger i tidligere Troms fylke. I Finnmark er det ikke funnet noen formelle interkommunale ordninger som fyller 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 kartet nedenfor. Tilsvarende kjøp av innkjøpstjenester fra private firma er vanlig flere andre steder i landet.

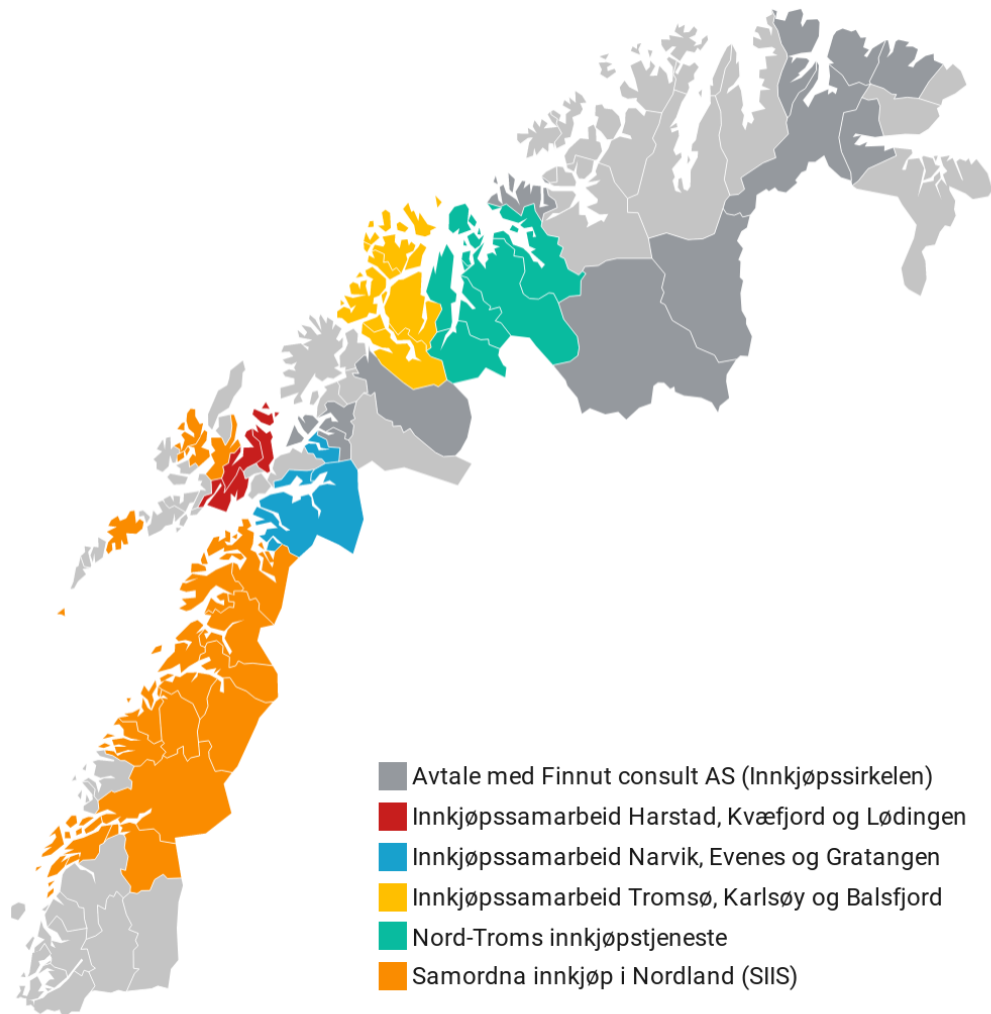
Fylke	Antall kommuner totalt	Antall som deltar i formalisert interkommunalt innkjøpssamarbeid	Deltakefrekvens (prosent)
Møre og Romsdal	26	26	100
Agder	25	25	100
Innlandet	46	45	98
Vestfold og Telemark	23	22	96
Vestland	43	39	91
Nordland	41	24	59
Viken	51	28	55
Rogaland	23	12	52
Trøndelag	38	13	34
Troms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

Tabell 2.1 Andel av kommunene pr fylke som deltar i formalisert interkommunalt innkjøpssamarbeid.

Nr	Navn samarbeidsordning	Deltakere/eiere
1	Nord-Troms innkjøpstjeneste	Nordreisa, Kvænangen, Skjervøy, Kåfjord, Storfjord, Lyngen
2	Innkjøpssamarbeid Tromsø, Karlsøy og Balsfjord	Tromsø, Karlsøy, Balsfjord
3	Innkjøpssamarbeid Harstad, Kvæfjord og Lødingen	Harstad, Kvæfjord, Lødingen
4	Innkjøpssamarbeid Narvik, Evenes og Gratangen	Narvik, Evenes, Gratangen
5	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
6	Innherrred innkjøp	Levanger, Verdal, Inderøy, Steinkjer, Snåsa
7	Værnesregionen innkjøp	Stjørdal, Meråker, Frosta, Selbu, Tydal, Holtålen
8	Nordmøre Interkommunale Innkjøp (NII)	Aure, Averøy, Gjemnes, Hustadvika, Kristiansund, Rindal, Smøla, Sunndal, Surnadal, Tingvoll
9	ROR Innkjøp	Molde, Aukra, Rauma
10	Innkjøpssamarbeidet på Sunnmøre	Ålesund, Vestnes, Sykkylven, Sula, Stranda, Fjord, Giske, Herøy, Hareid, Ulstein, Sande, Vanylven, Ørsta, Volda
11	Innkjøpssamarbeidet i Nordfjord, Sunnfjord og Sogn (INSS)	Kinn, Stad, Stryn, Bremanger, Fjaler, Askvoll, Hyllestad, Gulen, Høyanger, Vik, Sogndal, Luster, Årdal, Lærdal, Aurland
12	Innkjøpssamarbeidet Bergen kommune	Bergen, Askøy, Austevoll, Austrheim, Bjørnafjorden, Øygarden, Kvam, Alver, Masfjorden, Modalen, Osterøy, Samnanger, Vaksdal, Voss
13	Innkjøpssamarbeidet i Hardanger	Ullensvang, Eidfjord, Ulvik
14	Sunnhordland Interkommunale Innkjøpsforum	Bømlo, Fitjar, Kvinnherad, Stord, Tysnes
15	Innkjøpssamarbeidet på Haugalandet	Haugesund, Bokn, Karmøy, Sauda, Suldal, Tysvær, Utsira, Vindafjord, Sveio, Etne
16	RSSSR-samarbeidet i Stavangerregionen	Stavanger, Sandnes, Sola, Randaberg, Fylkeskommunen
17	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, Tvedestrand, Risør, Gjerstad, Fylkeskommunen
18	Midt- og Vest-Telemark innkjøpssamarbeid	Midt-Telemark, Nome, Seljord, Kviteseid, Nissedal, Tokke, Vinje
19	Grenlandskommunenens innkjøpsenhet (GKI)	Skien, Porsgrunn, Bamble, Siljan, Kragerø, Drangedal, med tillegg av 15 andre selskaper og institusjoner
20	Vestfold Offentlige Innkjøpssamarbeid (VOIS)	Sandefjord, Larvik, Tønsberg, Færder, Horten, Holmestrand, Universitetet i Sør-Øst Norge
21	Innkjøpssamarbeidet i Kongsbergregionen	Kongsberg, Flesberg, Rollag, Nore og Uvdal, Sigdal, Notodden, Hjartdal, Tinn
22	Viken Vest Innkjøpssamarbeid (VVI)	Øvre Eiker, Modum, Lier
23	Innkjøpssamarbeidet på Hadeland	Gran, Lunner, Jevnaker
24	Valdres innkjøpssamarbeid	Etnedal, Nord-Aurdal, Sør-Aurdal, Vang, Vestre Slidre, Øystre Slidre
25	Anskaffelser Fellesenhet Gjøvikregionen	Gjøvik, Nordre Land, Søndre Land, Vestre Toten, Østre Toten
26	Innkjøpssamarbeidet i Lillehammerregionen (LØG)	Lillehammer, Øyer, Gausdal
27	Innkjøpssamarbeid Ringebu og Sør-Fron	Ringebu, Sør-Fron
28	Felles innkjøpskontor for Nord-Gudbrandsdal	Skjåk, Lom, Vågå, Sel, Lesja og Dovre
29	Abakus AS (Engerdal)	Røros, Os, Tolga, Alvdal, Folldal, Rendalen, Engerdal, Tynset, Stor-Elvdal, Åmot. (Elverum, Frøya, Orkland og Rindal har 1 aksje hver)
30	Innkjøpssamarbeidet Hamar, Stange, Ringsaker, Løten og Elverum	Hamar, Stange, Ringsaker, Løten, Elverum
31	Regionalt innkjøp i Kongsvingerregionen (RIIK)	Eidskog, Grue, Kongsvinger, Sør-Odal, Nord-Odal, Våler, Åsnes
32	Øvre Romerike Innkjøpssamarbeid (ØRIK)	Eidsvoll, Gjerdrum, Hurdal, Nannestad, Nes, Ullensaker
33	Nedre Romerike Innkjøpssamarbeid (NRI)	Aurskog-Høland, Enebakk, Nittedal
34	Innkjøpssamarbeid Marker, Skiptvet og Aremark	Marker, Skiptvet og Aremark
35	Felles Innkjøpskontor Vestby, Ås, Nesodden og Frogn (FIK)	Vestby, Ås, Nesodden, Frogn
36	Innkjøpssamarbeid Fredrikstad og Hvaler	Fredrikstad, Hvaler

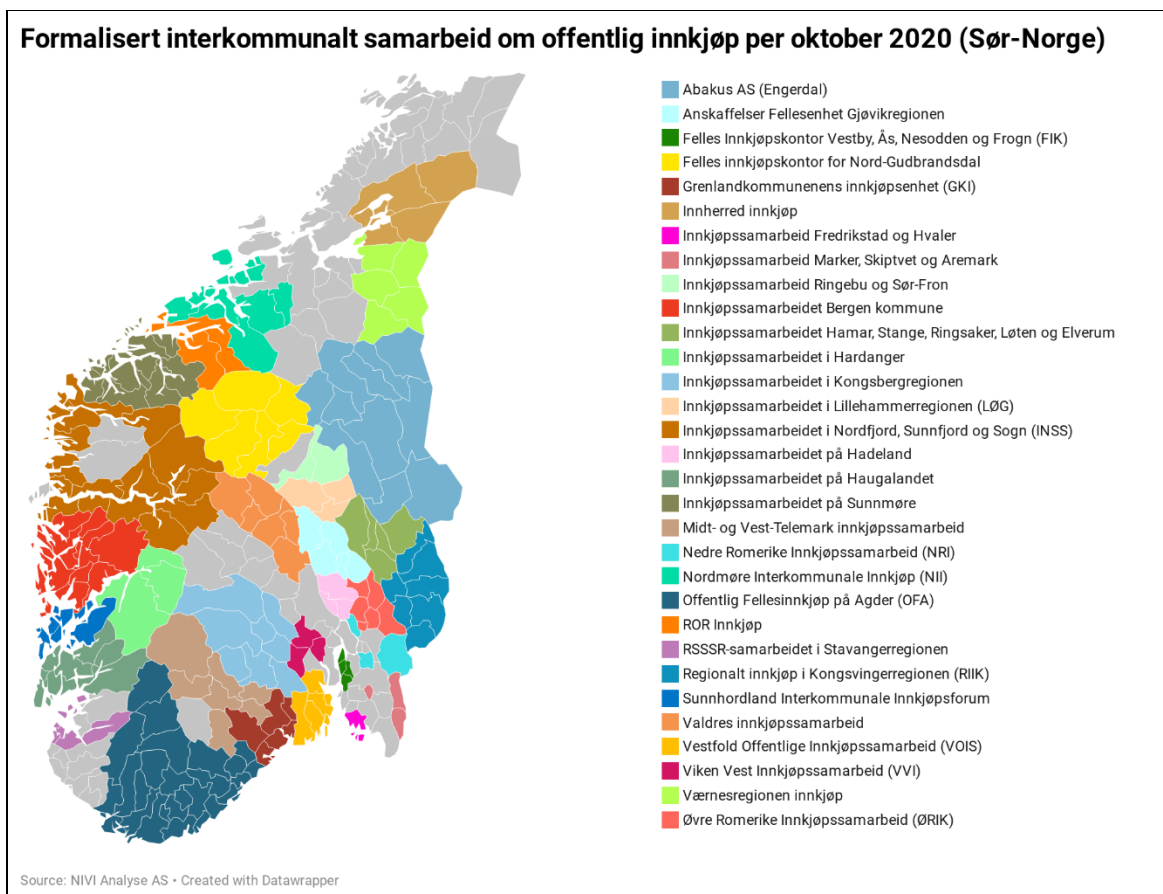
Tabell 2.2 Oversikt over formaliserte interkommunale samarbeidsordninger om innkjøp

Formalisert interkommunalt samarbeid om offentlig innkjøp per oktober 2020 (Nord-Norge)



Source: NIVI Analyse AS • Created with Datawrapper

Figur 2.1 Formalisert interkommunalt samarbeid om offentlig innkjøp i Nord-Norge



Figur 2.2 Formalisert interkommunalt samarbeid om offentlig innkjøp i Sør-Norge

2.2 Størst og minst

Nedenfor følger en oversikt over innkjøpssamarbeidenes størrelse målt i antall kommuner, samlet innbyggertall og utstrekning i areal.

Landets største og mest helhetlige kommunale innkjøpssamarbeid er etter all sannsynlighet Offentlig Fellesinnkjøp på Agder (OFA). OFA ble etablert i 2005 og er for tiden under omstilling til en fylkesdekkende innkjøpsorganisasjon for alle fylkets 25 kommuner inkludert nye Kristiansand kommune og Agder fylkeskommune som formelle eiere. Nye OFA vil ha følgende kjennetegn:

- OFA vil være landets største kommunale innkjøpssamarbeid målt i antall kommuner (25), fulgt av Samordna innkjøp i Nordland (21) og Innkjøpssamarbeidet i Nordfjord, Sunnfjord og Sogn (18)
- OFA dekker kommuner med et samlet befolkningsgrunnlag på nærmere 310.000 innbyggere og vil være det nest største innkjøpssamarbeidet målt i folketall, etter innkjøpssamarbeidet rundt Bergen kommune som dekker 450.000 innbyggere
- OFA vil være landets fjerde største innkjøpssamarbeid målt i geografisk utstrekning
- OFA vil så langt være det eneste eksemplet på fylkesdekkende og vertikalt integrert samarbeid om offentlig innkjøp i kommunesektoren
- Nye OFA kan også bli blant de første som tilpasser seg nytt regelverk om interkommunalt samarbeid i ny kommunelov. Kommunene er i en vedtaksfase som kan innebære at nye OFA etableres som et kommunalt oppgavefelleskap fra 1.halvår 2021, evt. som et eget rettssubjekt med arbeidsgiveransvar for de ansatte i den felles innkjøpsenheten. Regionplan Agder 2030 kan bli et viktig førende dokument for det videre samarbeid i nye OFA.

Av oversikten nedenfor går det fram at mange av ordningene omfatter 3-4 kommuner og 5-7 kommuner. Gjennomsnittlig antall deltakere ligger på 6-7 kommuner. Nærmere analyse av størrelsen på kommuner som hhv. deltar/ikke deltar i formalisert innkjøpssamarbeid følger nedenfor. Det er også gjort vurderinger av ordningenes geografiske funksjonalitet.

Gjennomsnittlig befolkningsgrunnlag for ordningene ligger på 89.000, varierende fra vel 7.000 for innkjøpssamarbeidet mellom Ringebu og Sør-Fron til vel 450.000 for innkjøpssamarbeidet rundt Bergen kommune. Over 90 prosent av ordningene har et større befolkningsgrunnlag enn 15-20.000 innbyggere, som er en veiledende faglig minstepørrelse på en norsk generalistkommune ifølge ekspertutvalget for kommunereformen.

Gjennomsnittlig geografisk utstrekning ligger på 5600 kvadratkilometer, varierende fra 383 kvadratkilometer for innkjøpssamarbeidet mellom Fredrikstad og Hvaler til over 20.000 kvadratkilometer for Samordna innkjøp i Nordland. Gjennomsnittlig areal for en norsk kommune er 900 kvadratkilometer.

Nr	Navn samarbeidsordning	Antall kommuner
1	Offentlig Fellesinnkjøp på Agder (OFA)	25
2	Samordna innkjøp i Nordland (SIIS)	21
3	Innkjøpssamarbeidet i Nordfjord, Sunnfjord og Sogn (INSS)	15
4	Innkjøpssamarbeidet på Sunnmøre	14
5	Innkjøpssamarbeidet Bergen kommune	14
6	Abakus AS (Engerdal)	11
7	Nordmøre Interkommunale Innkjøp (NII)	10
8	Innkjøpssamarbeidet på Haugalandet	10
9	Innkjøpssamarbeidet i Kongsbergregionen	8
10	Midt- og Vest-Telemark innkjøpssamarbeid	7
11	Regionalt innkjøp i Kongsvingerregionen (RIIK)	7
12	Nord-Troms innkjøpstjeneste	6
13	Værnesregionen innkjøp	6
14	Grenlandkommunenens innkjøpsenhet (GKI)	6
15	Vestfold Offentlige Innkjøpssamarbeid (VOIS)	6
16	Valdres innkjøpssamarbeid	6
17	Felles innkjøpskontor for Nord-Gudbrandsdal	6
18	Øvre Romerike Innkjøpssamarbeid (ØRIK)	6
19	Innherred innkjøp	5
20	Sunnhordland Interkommunale Innkjøpsforum	5
21	Anskaffelser Fellesenhet Gjøvikregionen	5
22	Innkjøpssamarbeidet Hamar, Stange, Ringsaker, Løten og Elverum	5
23	RSSSR-samarbeidet i Stavangerregionen	4
24	Felles Innkjøpskontor Vestby, Ås, Nesodden og Frogn (FIK)	4
25	Innkjøpssamarbeid Tromsø, Karlsøy og Balsfjord	3
26	Innkjøpssamarbeid Harstad, Kvæfjord og Lødingen	3
27	Innkjøpssamarbeid Narvik, Evenes og Gratangen	3
28	ROR Innkjøp	3
29	Innkjøpssamarbeidet i Hardanger	3
30	Viken Vest Innkjøpssamarbeid (VVI)	3
31	Innkjøpssamarbeidet på Hadeland	3
32	Innkjøpssamarbeidet i Lillehammerregionen (LØG)	3
33	Nedre Romerike Innkjøpssamarbeid (NRI)	3
34	Innkjøpssamarbeid Marker, Skiptvet og Aremark	3
35	Innkjøpssamarbeid Ringebu og Sør-Fron	2
36	Innkjøpssamarbeid Fredrikstad og Hvaler	2
	Sum kommuner	246

Tabell 2.3 Rangering av samarbeidsordninger etter antall medlemskommuner (primærkommuner)

Nr	Navn samarbeidsordning	Folketall 1.1.20
1	Innkjøpssamarbeidet Bergen kommune	454872
2	Offentlig Fellesinnkjøp på Agder (OFA)	307231
3	RSSSR-samarbeidet i Stavangerregionen	261485
4	Vestfold Offentlige Innkjøpssamarbeid (VOIS)	246041
5	Samordna innkjøp i Nordland (SIIS)	156245
6	Innkjøpssamarbeidet på Sunnmøre	154781
7	Grenlandskommunenens innkjøpsenhet (GKI)	122180
8	Innkjøpssamarbeidet på Haugalandet	118599
9	Innkjøpssamarbeidet Hamar, Stange, Ringsaker, Løten og Elverum	116129
10	Øvre Romerike Innkjøpssamarbeid (ØRIK)	112036
11	Innkjøpssamarbeid Fredrikstad og Hvaler	87053
12	Innkjøpssamarbeid Tromsø, Karlsøy og Balsfjord	84733
13	Innkjøpssamarbeidet i Nordfjord, Sunnfjord og Sogn (INSS)	79718
14	Felles Innkjøpskontor Vestby, Ås, Nesodden og Frogn (FIK)	73974
15	Anskaffelser Fellesenhet Gjøvikregionen	71210
16	Nordmøre Interkommunale Innkjøp (NII)	69516
17	Innherred innkjøp	68348
18	Viken Vest Innkjøpssamarbeid (VVI)	60349
19	Innkjøpssamarbeidet i Kongsbergregionen	58020
20	Nedre Romerike Innkjøpssamarbeid (NRI)	52749
21	Regionalt innkjøp i Kongsvingerregionen (RIIK)	52333
22	Sunnhordland Interkommunale Innkjøpsforum	49845
23	ROR Innkjøp	42944
24	Innkjøpssamarbeidet i Lillehammerregionen (LØG)	39551
25	Værnesregionen innkjøp	36006
26	Abakus AS (Engerdal)	35039
27	Innkjøpssamarbeid Harstad, Kvæfjord og Lødingen	29576
28	Midt- og Vest-Telemark innkjøpssamarbeid	29575
29	Innkjøpssamarbeidet på Hadeland	29530
30	Innkjøpssamarbeid Narvik, Evenes og Gratangen	24284
31	Felles innkjøpskontor for Nord-Gudbrandsdal	18262
32	Valdres innkjøpssamarbeid	17578
33	Nord-Troms innkjøpstjeneste	15673
34	Innkjøpssamarbeidet i Hardanger	13034
35	Innkjøpssamarbeid Marker, Skiptvet og Aremark	8725
36	Innkjøpssamarbeid Ringeby og Sør-Fron	7511
	Sum folketall	3204735

Tabell 2.4 Rangering av samarbeidsordninger etter samlet innbyggertall i medlemskommuner (primærkommuner). Innbyggertall pr. 1.1.2020

Nr	Navn samarbeidsordning	Areal (km ²)
1	Samordna innkjøp i Nordland (SIIS)	20874
2	Abakus AS (Engerdal)	20116
3	Offentlig Fellesinnkjøp på Agder (OFA)	16434
4	Innkjøpssamarbeidet i Nordfjord, Sunnfjord og Sogn (INSS)	14967
5	Felles innkjøpskontor for Nord-Gudbrandsdal	9904
6	Nord-Troms innkjøpstjeneste	9368
7	Innkjøpssamarbeidet i Kongsbergregionen	8969
8	Midt- og Vest-Telemark innkjøpssamarbeid	7367
9	Innkjøpssamarbeidet Bergen kommune	7118
10	Innherred innkjøp	7025
11	Nordmøre Interkommunale Innkjøp (NII)	6128
12	Værnesregionen innkjøp	6061
13	Innkjøpssamarbeidet på Sunnmøre	5795
14	Innkjøpssamarbeidet i Hardanger	5451
15	Valdres innkjøpssamarbeid	5405
16	Regionalt innkjøp i Kongsvingerregionen (RIIK)	5284
17	Innkjøpssamarbeid Tromsø, Karlsøy og Balsfjord	5110
18	Innkjøpssamarbeidet på Haugalandet	4667
19	Innkjøpssamarbeid Narvik, Evenes og Gratangen	3998
20	Innkjøpssamarbeidet Hamar, Stange, Ringsaker, Løten og Elverum	3953
21	Anskaffelser Felleseenhet Gjøvikregionen	3168
22	ROR Innkjøp	3066
23	Grenlandkommunenens innkjøpsenhet (GKI)	2829
24	Innkjøpssamarbeidet i Lillehammerregionen (LØG)	2309
25	Vestfold Offentlige Innkjøpssamarbeid (VOIS)	2167
26	Øvre Romerike Innkjøpssamarbeid (ØRIK)	2059
27	Innkjøpssamarbeid Ringeby og Sør-Fron	1990
28	Sunnhordland Interkommunale Innkjøpsforum	1879
29	Nedre Romerike Innkjøpssamarbeid (NRI)	1564
30	Innkjøpssamarbeid Harstad, Kvæfjord og Lødingen	1485
31	RSSSR-samarbeidet i Stavangerregionen	1398
32	Viken Vest Innkjøpssamarbeid (VVI)	1276
33	Innkjøpssamarbeidet på Hadeland	1275
34	Innkjøpssamarbeid Marker, Skiptvet og Aremark	833
35	Felles Innkjøpskontor Vestby, Ås, Nesodden og Frogn (FIK)	384
36	Innkjøpssamarbeid Fredrikstad og Hvaler	383
	Sum areal i km ²	202059

Tabell 2.5 Rangering av samarbeidsordninger etter samlet geografisk utstrekning målt i kvadratkilometer (primærkommuner)

2.3 Samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner

I kartleggingen er det gjort tre viktige 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. RSSR-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 tilbaketrekking og nedlegging av tidligere formalisert samarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner jf. nærmere omtale av konsekvenser av kommune- og regionreformen nedenfor.
- Kartleggingen tyder også på at formalisert samarbeid mellom kommuner og statlige virksomheter ikke er vanlig, ut over løserne 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. Tilsvarende eksempler på sektorielt og avgrenset samarbeid mellom kommuner og lokale eller regionale statlige virksomheter finnes flere steder.

2.4 Ansvar og organisasjonsmodeller

De kartlagte innkjøpssamarbeidene har et større eller mindre delansvar for anskaffelser, som kommer i tillegg til anskaffelser i regi av den enkelte kommune og sektorielle samarbeid som kan foregå på ulike geografiske nivåer.

Den mest vanlige organisasjonsmodellen, som kalles standardmodellen, 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 identifisert to litt andre modeller:

- En regionrådsmodell der en innkjøpskoordinator og evt. flere innkjøpsrådgivere inngår som en 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.
- En nettverksmodell med integrert innkjøpsfaglig kompetanse i alle deltakende 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. Desentralisert fagkompetanse er begrunnet med at innkjøp betraktes som en strategisk lederoppgave som naturlig tilhører kommunedirektørens stabsfunksjon og økonomiske ansvar for kommunens ressursbruk og prioriteringer overfor kommunestyret.

2.5 Bruk av juridisk hjemmelsgrunnlag

Halvparten av de registrerte samarbeidsordningene er organisert med hjemmel i vertskommuneregelverket i kommuneloven. Det er utelukkende reglene om administrativ vertskommune som er i bruk (§20-2), ikke reglene som forutsetter organisering med felles folkevalgt nemnd (§20-3).

En tredjedel av samarbeidene oppgis å være avtalebasert uten spesifisert hjemmel. Det er funnet fire samarbeid organisert med styre etter den gamle kommunelovens §27. Det gjelder Innherred innkjøp, Nordmøre Interkommunale Innkjøp (NII), Grenlandkommunenes innkjøpsenhet (GKI) og Offentlig Fellesinnkjøp på Agder (OFA).

I ny kommunelov er det gitt fire års tilpasningstid for overgang fra gammel til ny lov.

For mange av de registrerte samarbeidsordningene pågår vurderinger av juridisk organisasjonsform. Kartleggingen tyder på at de fleste står overfor et valg mellom organisering etter enten vertskommuneregelverket (§20-2) eller det nye regelverket om kommunalt oppgavefellesskap (§19-1).

I kartleggingen er det funnet kun ett eksempel på selskapsorganisering av interkommunalt innkjøpssamarbeid. Det gjelder Abakus AS, som ble etablert i 2001. Aksjeselskapet har over tid fått stadig flere kommuner som eiere⁷.

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.

Hjemmelsgrunnlag	Antall samarbeidsordninger	Prosent
AS	1	3
Styre etter kommunelovens §27	4	11
Avtalebasert samarbeid uten spesifisert hjemmel	12	33
Administrativ vertskommunemodell (KL §20-2)	19	53
Sum	36	100

Tabell 2.6 Juridisk hjemmelsgrunnlag for kartlagte samarbeidsordninger

2.6 Kjennetegn ved vertskommuner

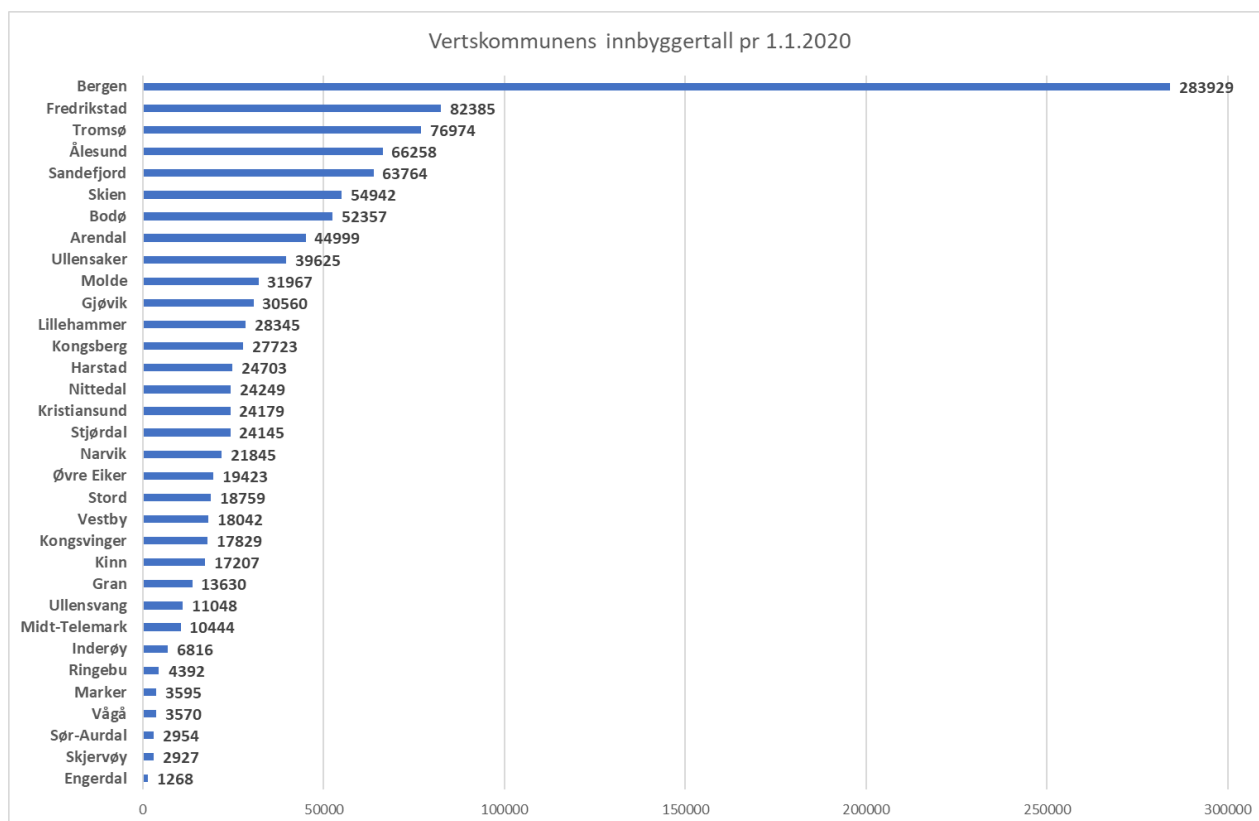
I kartleggingen er det funnet 33 kommuner som er utpekte vertskommuner eller kontorkommuner for det pågående innkjøpssamarbeidet. Kjennetegn ved vertskommunene er interessante av minst to grunner:

⁷ Abakus AS er eid av 11 kommuner i Sør-Østerdalen og Nord-Østerdalen, samt Røros kommune. Siden 2015 har Elverum, Frøya, Orkland (tidligere Meldal) og senest Rindal kommune kjøpt seg inn i selskapet.

- Vertskommunene er ofte ansvarlige for innkjøpskompetansen i samarbeidet og det kan være sterke faglige argumenter for å velge den største og mest sentrale kommunen som vertskommune for innkjøpssamarbeidet (sentrert vertskommunemodell)
- Vertskommunefunksjonen kan være plassert ut fra geografiske fordelingshensyn og tanker om å ivareta de minste kommunene i et bredere tjenestesamarbeid (balansert vertskommunemodell)

Ut fra definerte vertskommuner ser det ut til at den sentrerte vertskommunemodellen med utgangspunkt i de største og mest sentrale kommunene dominerer, jf. oversikt over vertskommunenes innbyggertall i figuren nedenfor. Figuren omfatter ikke samarbeidene i Hamarregionen, Stavangerregionen og på Haugalandet, der vertskommuneansvaret kan variere mellom flere kommuner. I Innkjøpssamarbeidet på Haugalandet er det innkjøpsavdelingene i Haugesund og Karmøy som deler på oppgavene i et fleksibelt samarbeid.

Landets minste registrerte vertskommune er Engerdal. Det skyldes at Abakus AS har hovedkontor og kontoradresse i Engerdal.



Figur 2.3 Innbyggertall i registrerte vertskommuner/kontorkommuner

2.7 Fagmiljøstørrelse

I kartleggingen er det samlet inn informasjon om fagmiljøstørrelse målt i årsverk som det interkommunale samarbeidet er forankret i jf. tabellen nedenfor. For de fleste av ordningene angir årsverkstillene kapasitet som i sin helhet brukes på samarbeid. For en del av særlig de største ordningene er det vertskommunens samlede kapasitet som er oppgitt dvs. kapasitet som også brukes til innkjøp i egen kommune. Oversikten omfatter 34 ordninger, alle unntatt innkjøpssamarbeidene i Stavangerregionen og Hamarregionen (integrert fagkompetanse).

Selv om de oppgitte tallene er beheftet med en viss usikkerhet, kan det trekkes følgende konklusjoner om den faglige innkjøpskapasiteten i kommunene:

- 80 prosent av samarbeidsordningene er forankret i innkjøpsfaglige miljøer med 2 eller flere årsverk. Gjennomsnittlig fagmiljøstørrelse ligger på 5 årsverk. Regner vi også med dedikerte fagressurser i den enkelte kommune som kan inngå i samarbeidene, kan det konkluderes med at så godt som samtlige kommuner som deltar i samarbeid om innkjøp får tilgang til et interkommunalt fagmiljø.
- For kommuner som ikke deltar i interkommunalt samarbeid, kan kommunens størrelse og kommunestrukturen være avgjørende for om innkjøpsoppgavene er forankret i et fagmiljø jf. nærmere omtale nedenfor.
- Kartleggingen kan tyde på at kommunene samlet sett bruker overraskende lite faglig kapasitet på offentlige innkjøpsfunksjoner, sammenliknet med mange andre lovregulerte oppgaver. Tar vi hensyn til innkjøpsfunksjonens strategiske og store beredskapsmessige og økonomiske betydning, virker en samlet stillingsinnsats på vel 170 årsverk for alle samarbeidsordninger i hele landet å være ganske beskjedent.

Nr	Navn samarbeidsordning	Folketall 1.1.20	Faste årsverk	Årsverk pr 1000 innb.
12	Innkjøpssamarbeidet Bergen kommune	454872	24,0	0,05
2	Innkjøpssamarbeid Tromsø, Karlsøy og Balsfjord	84733	14,0	0,17
10	Innkjøpssamarbeidet på Sunnmøre	154781	14,0	0,09
36	Innkjøpssamarbeid Fredrikstad og Hvaler	87053	9,0	0,10
15	Innkjøpssamarbeidet på Haugalandet	118599	8,0	0,07
32	Øvre Romerike Innkjøpssamarbeid (ØRIK)	112036	8,0	0,07
25	Anskaffelser Fellesenhet Gjøvikregionen	71210	7,0	0,10
8	Nordmøre Interkommunale Innkjøp (NII)	69516	6,0	0,09
9	ROR Innkjøp	42944	6,0	0,14
17	Offentlig Fellesinnkjøp på Agder (OFA)	307231	6,0	0,02
29	Abakus AS (Engerdal)	35039	6,0	0,17
5	Samordna innkjøp i Nordland (SIIS)	156245	5,0	0,03
6	Innherred innkjøp	68348	5,0	0,07
7	Værnesregionen innkjøp	36006	5,0	0,14
14	Sunnhordland Interkommunale Innkjøpsforum	49845	5,0	0,10
19	Grenlandkommunenens innkjøpsenhet (GKI)	122180	5,0	0,04
35	Felles Innkjøpskontor Vestby, Ås, Nesodden og Frogn (FIK)	73974	5,0	0,07
11	Innkjøpssamarbeidet i Nordfjord, Sunnfjord og Sogn (INSS)	79718	4,0	0,05
26	Innkjøpssamarbeidet i Lillehammerregionen (LØG)	39551	4,0	0,10
3	Innkjøpssamarbeid Harstad, Kvæfjord og Lødingen	29576	3,0	0,10
20	Vestfold Offentlige Innkjøpssamarbeid (VOIS)	246041	3,0	0,01
31	Regionalt innkjøp i Kongsvingerregionen (RIIK)	52333	3,0	0,06
33	Nedre Romerike Innkjøpssamarbeid (NRI)	52749	3,0	0,06
4	Innkjøpssamarbeid Narvik, Evenes og Gratangen	24284	2,0	0,08
18	Midt- og Vest-Telemark innkjøpssamarbeid	29575	2,0	0,07
22	Viken Vest Innkjøpssamarbeid (VVI)	60349	2,0	0,03
28	Felles innkjøpskontor for Nord-Gudbrandsdal	18262	2,0	0,11
1	Nord-Troms innkjøpstjeneste	15673	1,0	0,06
13	Innkjøpssamarbeidet i Hardanger	13034	1,0	0,08
23	Innkjøpssamarbeidet på Hadeland	29530	1,0	0,03
24	Valdres innkjøpssamarbeid	17578	1,0	0,06
27	Innkjøpssamarbeid Ringeby og Sør-Fron	7511	1,0	0,13
34	Innkjøpssamarbeid Marker, Skiptvet og Aremark	8725	1,0	0,11
21	Innkjøpssamarbeidet i Kongsbergregionen	58020	0,7	0,01
	Alle samarbeidsordninger	2827121	172,7	0,06

Tabell 2.7 Befolkningsgrunnlag og registrerte årsverk

2.8 Drivkrefter for endringer i samarbeidet

Kartleggingen tyder på at mye av samarbeidet er inne i en dynamisk endringsfase som følge av flere faktorer:

- Regionreformen ser ut til å ha vært den viktigste driveren for endringer i det etablerte interkommunale samarbeidet om innkjøp. Nye og større fylker har med to unntak (Agder og Trøndelag) medført en systematisk tilbaketrekking av fylkeskommunens engasjement i interkommunalt samarbeid. Det gjelder særlig grad fylkene Viken, Vestfold og Telemark, Innlandet og Vestland, der flere integrerte samarbeidsordninger mellom de gamle fylkeskommunene og kommunene er nedlagt. Det gjelder bl.a. det tidligere BTV-

samarbeidet og Sogn og Fjordane felles innkjøp (SFFI). Innlandet fylkeskommune har trukket seg ut av operativt kommunesamarbeid og viderefører kun et nettverksbasert kompetansesamarbeid. Innkjøpssamarbeidet mellom fylkeskommunen og 18 kommuner i Nordland ble nedlagt i 2014. Også fra kommuner i fylker som ikke er berørt av regionreformen (Rogaland og Møre og Romsdal) blir det rapportert om mindre samarbeid med fylkeskommunen.

- Kommunereformen ser ikke ut til å ha hatt like store konsekvenser for det etablerte samarbeidet, selv om kommunesammenslutninger flere steder har medført behov for restrukturering av eierskap og organisering. I kartleggingen finnes eksempler på utvidelser av samarbeidet som følge av kommunesammenslutninger og noen få eksempler på nedleggelser og rene nyetableringer. Kommunesammenslutningen mellom fem kommuner i Indre Østfold medførte nedlegging av det brede innkjøpssamarbeidet i Indre Østfold. Kommuner som ikke ble med i sammenslutningen har dannet sitt eget innkjøpssamarbeid (Marker, Skiptvedt og Aremark). Det kan nevnes at kommunesammenslutningen mellom Moss og Rygge ser ut til å ha medført nedlegging av det tidligere innkjøpssamarbeidet i Østfold Nord-Øst.
- Iverksettingen av ny kommunelov, med krav om tilpasning til nytt regelverk om interkommunalt samarbeid, er en viktig årsak til pågående diskusjoner om juridisk hjemmelsgrunnlag og framtidig organisering av dagens innkjøpssamarbeid over hele landet.
- Det er grunn til å tro at kommuner som er en del av interkommunalt samarbeid om innkjøp i større grad deltar i strategiske diskusjoner om innkjøpsorganisering, sammenliknet med kommuner som står utenfor formalisert samarbeid. Større krav til effektiv ressursbruk, samt vektlegging av faglighet og god planlegging i kommunene for å nå prioriterte samfunns mål, kan være viktige hensyn som bidrar til økt oppmerksomhet om kommunenes innkjøpsfunksjon.

Nedenfor følger en nærmere beskrivelse av observerte endringer i de registrerte samarbeidsordningene. I kartleggingen er det registrert årstall for oppstart av dagens samarbeidsordninger. Kartleggingen tyder på at et flertall av ordningene er etablert før 2010. I noen tilfeller har samarbeidet pågått siden 1990-tallet. Det gjelder f.eks. Sunnhordland Interkommunale Innkjøpsforum som ble etablert i 1999 og Vestfold Interkommunale Innkjøpssamarbeid (VOIS) som startet opp i 1996.

I kartleggingen er det funnet følgende åtte nyetableringer med oppstart av samarbeidet etter 2018: Midt- og Vest-Telemark innkjøpssamarbeid, Viken Vest Innkjøpssamarbeid (VVI), Innherred innkjøp, Innkjøpssamarbeid Ringeby og Sør-Fron, Innkjøpssamarbeid Marker, Skiptvet og Aremark, Samordna innkjøp i Nordland (SIIS), Innkjøpssamarbeidet i Nordfjord, Sunnfjord og Sogn (INSS), Felles innkjøpskontor for Nord-Gudbrandsdal.

Det gjøres oppmerksom på at det kan være tvil om hva som skal regnes som oppstartstidspunkt for et interkommunalt samarbeid, i lys av at det ofte skjer endringer i deltakelse og organisering over tid.

Nr	Navn samarbeidsordning	Etableringsår	Registrert endring
1	Nord-Troms innkjøpstjeneste	2010	Samme deltakere som før. Juridisk organisasjonsform og ny samarbeidsavtale vurderes.
2	Innkjøpssamarbeid Tromsø, Karlsøy og Balsfjord	Over lenger tid	Ingen spesielle endringer notert
3	Innkjøpssamarbeid Harstad, Kvæfjord og Lødingen	Over lenger tid	Sterkere formalisert fra 2020, kan komme flere kommuner med
4	Innkjøpssamarbeid Narvik, Evenes og Gratangen	2013	Utvidet samarbeid som følge av nye Narvik kommune. Sterkere formalisering vurderes.
5	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 deltakelse fra 18 kommuner
6	Innherred innkjøp	2019	Nyetablering etter nedlegging av Innherred samkommune og kommunesammenslutning mellom Steinkjer og Verran. Utredning av et bredere interkommunalt tjenestesamarbeid pågår i Innherredsregionen.
7	Værnesregionen innkjøp	2009	Utvidet med Holtålen i 2019. Malvik har gått ut av samarbeidet.
8	Nordmøre Interkommunale Innkjøp (NII)	2002	Deltakelse endret p.g.a. kommunesammenslutninger (Hustadvika og Heim).
9	ROR Innkjøp	Over lenger tid	Påvirket av kommunesammenslutningen mellom Molde, Nesset og Midsund. Vestnes deltar i innkjøpssamarbeidet på Sunnmøre, Hustadvika på Nordmøre.
10	Innkjøpssamarbeidet på Sunnmøre	Over lenger tid	Færre deltakere som følge av kommunesammenslutning mellom fem kommuner rundt Ålesund. Hornindal har kommet med etter sammenslutning med Volda
11	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 deltakere i kommunesamarbeidet.
12	Innkjøpssamarbeidet Bergen kommune	2008	Gradvis utvidet med flere kommuner. Antall kommuner redusert fra 1.1.2020 som følge av flere kommunesammenslutninger rundt Bergen (Øygarden, Alver, Bjørnafjorden, Voss).
13	Innkjøpssamarbeidet i Hardanger	2007	Færre deltakere etter dannelsen av nye Ullensvang kommune. Granvin har slått seg sammen med Voss og blitt en del av innkjøpssamarbeidet rundt Bergen.
14	Sunnhordland Interkommunale Innkjøpsforum	1999	Samme deltakere som før. Hadde tett samarbeid med Hordaland fylkeskommune som ikke er videreført i nye Vestland fylkeskommune.
15	Innkjøpssamarbeidet på Haugalandet	2000	Endringer i deltakelse over tid (Vindafjord, Sauda, Suldal). For IT-prosjekt blir det gjort innkjøp gjennom IT-samarbeidet Strand, Hjelmeland, Sauda og Suldal.
16	RSSSR-samarbeidet i Stavangerregionen	Over lenger tid	Fylkeskommunen er i mindre grad med på felles avtaler
17	Offentlig Fellesinnkjøp på Agder (OFA)	2005	Utvidet til å gjelde alle kommunene på Agder, inkl. nye Kristiansand kommune. Ny organisasjonsmodell under vurdering.
18	Midt- og Vest-Telemark innkjøpssamarbeid	2020	Nyetablert samarbeid mellom Midt-Telemark, Nome, Seljord, Kviteseid, Nissedal, Tokke og Vinje. Kommunene har vurdert deltakelse i GKI. Andre kommuner er invitert inn.
19	Grenlandskommunenens innkjøpsenhet (GKI)	2007	Ingen spesielle
20	Vestfold Offentlige Innkjøpssamarbeid (VOIS)	1996	Ingen spesielle endringer notert utover tilpasninger til ny kommunelov
21	Innkjøpssamarbeidet i Kongsbergregionen	2012	Nylig utvidet med Sigdal. Påvirket av nedlegging av BTV-samarbeidet. Faglig kapasitet er foretatt utvidet med 1 årsverk fra 2021. Deltakelse i Viken Vest innkjøpssamarbeid under vurdering.
22	Viken Vest Innkjøpssamarbeid (VVI)	2020	Nyetablert 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.
23	Innkjøpssamarbeidet på Hadeland	Over lenger tid	Påvirkes av at Jevnaker og Lunner har skiftet fylke til Viken, mens Gran er en del av Innlandet.
24	Valdres innkjøpssamarbeid	2002	Ingen spesielle endringer notert
25	Anskaffelser Felleseenhet Gjøvikregionen	2011	Ingen spesielle endringer notert
26	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.
27	Innkjøpssamarbeid Ringeby og Sør-Fron	2019	Etablert etter nedlegging av INOFF. Nord-Fron ikke med.
28	Felles innkjøpskontor for Nord-Gudbrandsdal	2018	Nyetablert, fylkeskommunen er ikke en del av samarbeidet.
29	Abakus AS (Engerdal)	2001	Gradvis utvidet med nye eiere. Variabel eierandel og bruk av tjenester.
30	Innkjøpssamarbeidet Hamar, Stange, Ringsaker, Løten og Elverum	Over lenger tid	Ingen spesielle endringer notert
31	Regionalt innkjøp i Kongsvingerregionen (RIIK)	Over lenger tid	Nye kommuner kommet med fra 2019.
32	Øvre Romerike Innkjøpssamarbeid (ØRIK)	2016	Ingen spesielle endringer notert
33	Nedre Romerike Innkjøpssamarbeid (NRI)	Over lenger tid	Nye Lillestrøm kommune er ikke med i samarbeidet
34	Innkjøpssamarbeid Marker, Skiptvet og Aremark	2019	Etablert etter dannelsen av Indre Østfold kommune som medførte nedlegging av Innkjøpssamarbeidet i Indre Østfold.
35	Felles Innkjøpskontor Vestby, Ås, Nesodden og Frøgn (FIK)	Over lenger tid	Ingen spesielle endringer notert
36	Innkjøpssamarbeid Fredrikstad og Hvaler	Over lenger tid	Tidligere samarbeid med Østfold fylkeskommune har bortfalt. Ingen spesielle endringer notert.

Tabell 2.8 Oversikt over etableringsår og registrerte endringer i samarbeidet

2.9 To offensive fylkeskommuner

Fylkeskommunene i Agder og Trøndelag framstår som de eneste fylkeskommuner som så langt har tatt offensive grep for å videreføre og videreutvikle innkjøpssamarbeidet med kommunene. Agder fylkeskommune er formell medeier i Offentlig Fellesinnkjøp på Agder (OFA), sammen med alle de 25 kommunene i det nye fylket. Reorganiseringen av OFA pågår og kan innebære landets mest tydelige forsøk på vertikal integrasjon og samordning av offentlige anskaffelser mellom kommuner og fylkeskommuner. I Regionplan Agder 2030⁸, som framheves som et overordnet strategisk styringsdokument for hele Agder, vektlegges økt bruk av innovative og bærekraftige offentlige anskaffelser for å nå mål om verdiskapning og bærekraft.

Trøndelag fylkeskommune var også tidlig ute med å understreke fylkeskommunens rolle som førende strategi- og planorgan for kommuneforvaltningen i Trøndelag. Den nye fylkeskommunen vedtok anskaffelsesstrategi for Trøndelag fylkeskommune i februar 2018⁹. I dokumentet opplyses det at Trøndelag fylkeskommune (TRFK) kjøper varer og tjenester for 3,3 milliarder kroner i året, som utgjør 46 prosent av fylkeskommunens årlige budsjett. Anskaffelsesstrategien i Trøndelag er organisert i fem delmål med underliggende tiltak. I delmål 3 heter det at anskaffelsene skal bidra til at TRFK fremstår som en god samfunnsutvikler. Ønsket effekt er at TRFK skal yte bistand og utvikle innkjøpskompetansen i kommunene i Trøndelag i samsvar med kommunenes behov. Det framheves at alle kommuner i Trøndelag skal ha muligheter til å delta i innkjøpssamarbeidet med TRFK. Antall innovative anskaffelser gjennomført etter nasjonal metodikk skal være minst 30 prosent.

Det kan nevnes at Troms og Finnmark fylkeskommune har vedtatt en ny innkjøpsstrategi i oktober 2020¹⁰. Strategien dreier seg om fylkeskommunale anskaffelser og er uten aktive målformuleringer om forsterket samarbeid med kommunene. Utdrag fra politiske føringer og mål er gjengitt nedenfor.

1 Del 1 – Politiske føringer

«Bærekraftige anskaffelser i Troms og Finnmark fylkeskommune» gir de overordnede rammene for anskaffelser og skal gjelde for alle anskaffelser. Alle som er involvert i anskaffelser plikter å sette seg inn i innholdet.

Anskaffelser i Troms og Finnmark fylkeskommune skal sette krav til klima og miljø, sikre et trygt og godt organisert arbeidsliv, bekjempe arbeidslivskriminalitet, stille krav til læreplasser i avtaler og legge til rette for lokale- og regionale leverandører er i stand til å levere tilbud på offentlige anskaffelser. Ved å ha fokus på grønne innovative anskaffelser skal fylkeskommunen bidra til å redusere utslipp, basert på FNs 17 bærekraftsmål og i tråd med Parisavtalen.

Troms og Finnmark fylkeskommune skal:

- **ha en helhetlig og enhetlig anskaffelsesforvaltning**
- **gjennom sin anskaffelsesforvaltning bidra til at FNs 17 bærekraftsmål oppnås**
- **gjennom sin anskaffelsesforvaltning bidra til å styrke fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler**
- **vise samfunnsansvar i sine anskaffelser**
- **ha en heldigital anskaffelsesforvaltning**
- **ha en anskaffelsesforvaltning som gjennomføres med integritet og allmenngyldige etiske verdier og normer**

⁸ Regionplan Agder 2030. Attraktiv, samskapende og bærekraftig. Agder fylkeskommune.

⁹ Fylkesting 28.02.2018 sak 24/18. Anskaffelsesstrategi for Trøndelag fylkeskommune (TRFK) 2018-2021.

¹⁰ "Bærekraftige anskaffelser" Anskaffelsesreglement for Troms og Finnmark fylkeskommune Del 1 Politiske føringer

2.10 Sammenfall med funksjonelle inndelinger

Som det framgår av kartene i figur 2.1 og 2.2 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. I Trøndelag er situasjonen ganske lik når det gjelder fylkeskommunens mål om vertikal integrasjon mot kommunene, men samtidig ulik ved at det kommunale innkjøpssamarbeidet er mindre samordnet. I Trøndelag finnes ikke en tilsvarende felles innkjøpsorganisasjon som OFA.

Det øvrige Østlandet framstår med en litt blandet og stedvis mer oppdelt samarbeidsstruktur i forhold til 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. I Sogn og Fjordane deltar ikke Sunnfjord, Solund og Gloppen i kommunesamarbeidet som er etablert etter nedlegging av Sogn og Fjordane fylkeskommune. Også i de faste kommuneregionene 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 de storbyregionene og andre flerkommunale byregioner finnes ikke formalisert innkjøpssamarbeid mellom kommunene. Det gjelder Oslo med nære omegnskommuner, inkl. subregionene i Akershus og byregionene Drammen, Ringerike, Moss, Indre Østfold og Nedre Glomma. 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 framstår 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 deltakelse fra alle deler av fylket. Samordna innkjøp i Nordland (SIIS) kan utvikles til et fylkesdekkende samarbeid på linje med hva som finnes i Agder. Deltakelse i SIIS kan på annen side samtidig svekke interesse og muligheter for nærsamarbeid om offentlig innkjøp i de mer funksjonelle kommuneregionene i Nordland.
- I hele landet finnes 110 kommuner som ikke deltar i formalisert innkjøpssamarbeid, hvorav nesten halvparten i Nord-Norge jf. nærmere omtale av disse nedenfor.
- Innkjøpskartet for Norge inneholder noen særlig interessante småkommuner som ikke deltar i formalisert interkommunalt samarbeid om innkjøp. I Sør-Norge finnes eksempler på enkeltkommuner som er omgitt av regionale samarbeidsordninger. Det gjelder kommunene Nord-Fron i Innlandet, Fyresdal i Telemark, Fedje og Solund i Vestland. Disse

kommunene kan tjene som eksempler på at små kommuner kan velge ulike strategier i sin tilnærming til offentlig innkjøp.

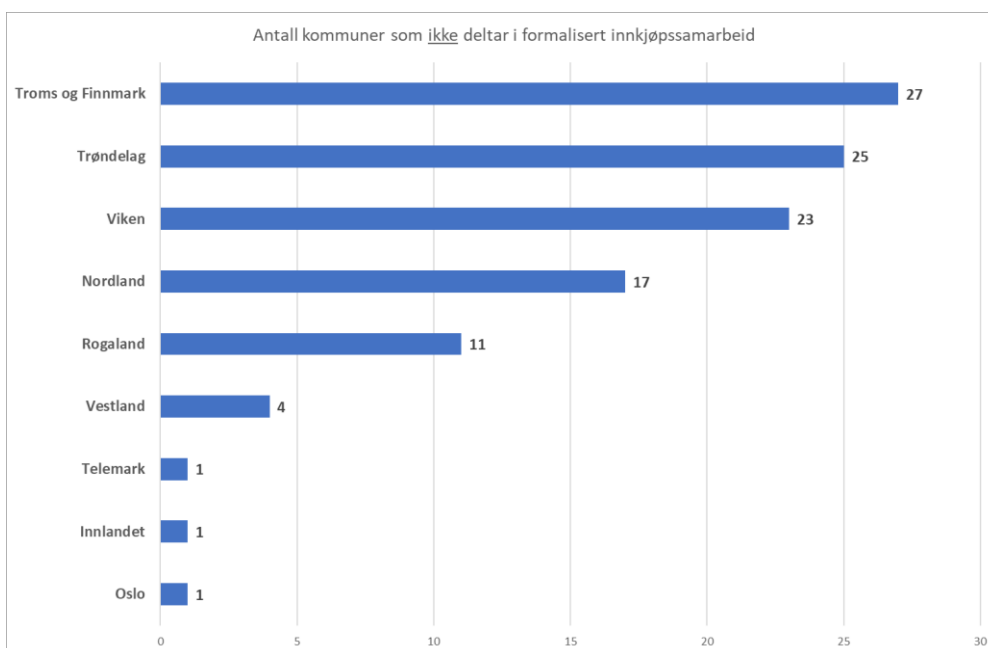
2.11 Kjennetegn ved kommuner som ikke samarbeider

I kartleggingen er det funnet ut at 246 kommuner deltar i formalisert innkjøpssamarbeid, mens 110 kommuner ikke deltar i slikt samarbeid. En nærmere analyse viser at det er en overvekt av små kommuner med under 5.000 innbyggere blant de som ikke samarbeider jf. tabellen nedenfor.

Kommunestørrelse	Deltar i formalisert samarbeid		Deltar ikke i formalisert samarbeid		Alle kommuner	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Under 1.000	9	3,7	12	10,9	21	5,9
1-2.999	73	29,7	34	30,9	107	30,1
3-4.999	32	13,0	14	12,7	46	12,9
5-9.999	51	20,7	18	16,4	69	19,4
10-19.999	34	13,8	17	15,5	51	14,3
20-49.999	36	14,6	7	6,4	43	12,1
Over 50.000	11	4,5	8	7,3	19	5,3
Sum	246	100,0	110	100,0	356	100,0

Tabell 2.9 Kommunestruktur blant kommuner som hhv. deltar og ikke deltar i formalisert interkommunalt samarbeid om innkjøp

Av 110 kommuner som ikke deltar i samarbeid, finnes 44 i Nord-Norge og 66 i Sør-Norge. Kommunene er fordelt på ni fylker, alle unntatt Møre og Romsdal og Agder, der alle kommunene deltar i formalisert innkjøpssamarbeid. I Innlandet og Vestfold og Telemark er det bare én kommune i hvert av fylkene som ikke deltar i formalisert samarbeid, i Vestland står fire kommuner utenfor. Det gjelder kommunene Nord-Fron, Fyresdal, Fedje, Solund, Sunnfjord og Gloppen. Blant de største kommunene som ikke deltar i formalisert innkjøpssamarbeid finner vi åtte kommuner med over 50.000 innbyggere, hhv. Oslo, Trondheim, Bærum, Drammen, Asker, Lillestrøm, Nordre Follo og Sarpsborg.



Figur 2.4 Antall kommuner pr fylke som ikke deltar i formalisert samarbeid

2.12 Problemstillinger i lys av kartleggingen

I lys av kartleggingen kan det pekes på tre problemstillinger som kan være viktig å drøfte i det videre arbeid.

1. Klargjøring av kommunenes innkjøpsansvar og viktige hensyn som må ivaretas ved interkommunalt samarbeid

Kartleggingen tyder på at kommunene gjør bruk forskjellige strategier og tilpasninger, alt fra rene ad-hoc tilpasninger med rådmannen som utøvende innkjøper til et sterkt formalisert og planlagt samarbeid i faste strukturer. Kartleggingen tyder på at det kan være behov for å klargjøre grunnleggende kjennetegn ved oppgavene og det kommunale innkjøpsansvaret. Det gjelder offentlig myndighetsutøvelse og regelverket for interkommunalt samarbeid, krav til fagmiljø og evt. veiledende minimumsnormer for dimensjonering av gode fagmiljøer, samt oppgavenes krav til politisk og administrativ styring fra den enkelte kommune (eierstyring).

2. Nærmere analyse av kjennetegn ved de kommunale innkjøpsoppgavene

Kartleggingen tyder på at det kan være behov for en nærmere analyse av de kommunale innkjøpsoppgavenes lokale, regionale og nasjonale karakter. Kartleggingen tyder på at kommunene benytter høyst ulike strategier for gjennomføring av samme type innkjøp. Innkjøpere med lang erfaring peker bl.a. på at deler av kommunenes innkjøpsansvar kunne vært overført til «kommunenes innkjøpssentral» på nasjonalt nivå. Det etterlyses en mulig nivåinndeling av innkjøpsoppgavene og en drøfting av kjennetegn ved utviklingen i viktige leverandørmarkeder.

3. Argumenter for og imot vertikal integrasjon mot fylkeskommunen

Kartleggingen dokumenterer også høyst ulike strategier for samarbeid om offentlig innkjøp mellom kommuner og fylkeskommuner. Hovedtrenden er at de nye store fylkeskommunene i Viken, Vestfold og Telemark, Innlandet, Vestland og Troms og Finnmark medfører mindre samarbeid mot kommunene, mens små og homogene fylker som Agder og Trøndelag forsterker sitt samarbeid. I lys av kommune- og regionreformen kan det være behov for en sortering av faglige argumenter for og imot forsterket samarbeid om offentlig innkjøp mellom kommunene og fylkeskommunene.