

KS FoU

Kommunens gjennomføring av nødvendige anskaffelsesaktiviteter

oslo**economics** Inventura

Tittel: Kommunens gjennomføring av nødvendige anskaffelsesaktiviteter
Utarbeidet av: Oslo Economics og Inventura
Oppdragsgiver: KS – kommunesektorens organisasjon

Publisert: November 2024
Rapportnummer: 2024-98

Kontaktperson: Ove Skaug Halsos / Partner
E-post: osh@osloeconomics.no
Tel: +47 415 21 059

Foto/illustrasjon forside: iStock.com/audioundwerbung

Innhold

Sammendrag 4

1. Bakgrunn, mandat og metode 8

1.1 Utfordringer knyttet til offentlige anskaffelser 8

1.2 Mandat 9

1.3 Metode 9

1.4 Rapportens oppbygning 11

2. Offentlige anskaffelser i kommunal sektor 12

2.1 Hva er anskaffelser? 12

2.2 Hva som anskaffes i kommunal sektor 12

2.3 Formål med anskaffelser i kommunesektoren 14

3. Aktiviteter i anskaffelsesprosessen 18

3.1 Må- og bør aktiviteter 18

3.2 Aktiviteter i forberedelsesfasen 18

3.3 Aktiviteter i konkurranse-gjennomføringsfasen 24

3.4 Aktiviteter i konktraktsoppfølgingen 25

3.5 Barrierer 29

3.6 Oppsummering av modenhet 32

3.7 Suksesskriterier 33

4. Organisering av anskaffelsesfunksjonen 34

4.1 Når lønner det seg med sentral organisering? 34

4.2 Samarbeid om anskaffelser 36

4.3 Intern organisering av anskaffelsesenheten 38

4.4 Anbefalinger 41

5. Styring og ledelse 42

5.1 Anskaffelsesstrategi og handlingsplan 42

5.2 Rolle- og ansvarsfordeling 43

5.3 Rapportering og internkontroll 44

5.4 Viktige suksesskriterier og barrierer 45

5.5 Anbefalinger 46

6. Kompetanse 47

6.1 Behov for kompetanse om anskaffelser på ulike nivå i kommunen 47

6.2 Roller 47

6.3 Anbefalinger 49

7. Referanser 50

Sammendrag

Kommunen har ansvaret for å levere en rekke lovpålagte tjenester til sine innbyggere. Disse inkluderer blant annet barnehage, grunnskoleopplæring, helse, omsorg, sosiale tjenester, vann og avløp, renovasjon og kommunale veier. I tillegg har de også ansvar for å drive samfunnsutvikling innenfor kommunens grenser. Årlig kjøper kommunalforvaltningen inn varer og tjenester for over 300 milliarder kroner ((DFØ, 2024). Ved å gjennomføre gode anskaffelser kan kommunen bidra til å levere bedre tjenester til sine innbyggere, redusere kostnader og drive bedre samfunnsutviklingen. En rekke utredninger har pekt på at kommuner mangler kapasitet og kompetanse for å kunne gjennomføre anskaffelser på en god måte. I dette prosjektet har vi forsøkt å svare på hvilken kompetanse og ressurser kommuner bør ha tilgang på for å kunne gjennomføre anskaffelser slik at kommunen dekker grunnleggende behov, hva som forhindrer dem fra å oppnå dette og hva som skal til for at de lykkes. Funnene i denne rapporten baserer seg på intervjuer med representanter fra kommuner og innkjøpssamarbeid, statistikk fra Anskaffelsesundersøkelsen og tidligere utredninger.

Anskaffelser er viktig for å nå ulike mål i kommunen

Anskaffelsesprosessen inkluderer alle aktiviteter som er nødvendig å gjennomføre for at kommunen skal få kjøpt inn varer og tjenester. Formålet med anskaffelser har historisk vært å dekke kommunens behov så effektivt som mulig, herunder å kjøpe inn varer og tjenester med best mulig kvalitet til lavest mulig kostnad. I de senere år har derimot anskaffelser i økende grad blitt sett på som et strategisk virkemiddel for å oppnå andre mål utover effektivitet i den enkelte anskaffelse. I dag skal offentlige anskaffelser også ivareta andre samfunnshensyn i de enkelte anskaffelsene. Disse inkluderer mer bærekraftig bruk av samfunnets ressurser ved ivaretakelse av samfunnshensyn som klima og miljø, seriøst arbeidsliv og menneskerettigheter. Anskaffelser kan også være et virkemiddel å nå andre kommunale målsetninger, for eksempel knyttet til utvikling av lokalt næringsliv. Anskaffelser blir dermed i økende grad et viktig strategisk verktøy for å oppnå ulike mål i kommunen. Ulike mål for anskaffelser i kommunene er illustrert i figuren under.

Det finnes andre virkemidler for å nå de øvrige målene utover effektiv behovsdekning. Dette inkluderer blant annet reguleringer, tilskudd, skatter og avgifter. Det kan oppstå målkonflikter mellom de ulike målene som anskaffelser kan bidra til. Hensyn til bærekraft kan for eksempel føre til økte kostnader for kommunen, som kan gå på bekostning av effektiv behovsdekning. For oppnåelse av øvrige mål, kan for eksempel det å legge til rette for små lokale leverandører ved å dele opp større kontrakter i delkontrakter bidra til å begrense en stor leverandørs muligheter til å realisere stordriftsfordeler. Derfor er ikke anskaffelser nødvendigvis alltid det mest effektive virkemiddelet, særlig hvis anskaffelsene i seg selv har liten påvirkning på måloppnåelsen. For eksempel tiltak for å redusere klimagassutslipp i en anskaffelse med lave klimagassutslipp.

Vår vurdering er at kommuner bør ha som hovedformål at anskaffelser skal bidra til å dekke kommunens behov på en effektiv måte. Kommuner bør prioritere å få på plass en organisering som gjør at de kan dekke behovet effektivt før de beveger seg oppover i «pyramiden», utover det loven pålegger kommunen å hensynta.

Anskaffelser kan benyttes for å nå ulike mål



Oppnåelse av andre mål for kommunen må vurderes opp mot andre relevante tiltak og hensynet til effektiv behovsdekning.

Mangel på kompetanse og forståelse for anskaffelser i kommunens ledelse

I intervjuer trekker intervjuobjekter frem at et viktig suksesskriterium for å lykkes med anskaffelser er at kommunens administrative ledelse har en grunnleggende kunnskap om anskaffelser. Dette inkluderer at de kjenner til anskaffelsesprosessen, og hvordan anskaffelser kan benyttes til å nå kommunens mål. Dersom de har den forståelsen, er det enklere å få forankret en god organisering av anskaffelsesfunksjonen i kommunen som helhet, med en god forståelse av hva anskaffelsesfunksjonens rolle er i ulike deler av kommunen og tydelig delegering av ansvar. Det vil også øke sannsynligheten for at kommunen vil sette mål for anskaffelser, som anskaffelsesfunksjonen jevnlig rapporterer på.

Mangel på ressurser og kompetanse i små kommuner

Funn fra Anskaffelsesundersøkelsen, tidligere utredninger og intervjuer i forbindelse med dette prosjektet viser at mange mindre kommuner har ressursmangel på anskaffelsesområdet. Over halvparten av de små kommunene oppgir at de opplever at de ikke har tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å gjennomføre noen av anskaffelsesprosessens ulike faser på en god måte. Flertallet oppgir også at de ikke opplever å ha tilstrekkelig kompetanse på grunnleggende områder som forståelse av anskaffelsesregelverket, dialog med markedet og det å gjennomføre relevante analyser. Det er flere indikatorer som peker mot at mange små kommuner derfor ikke har tilstrekkelig kompetanse eller kapasitet til å dekke det grunnleggende formålet til anskaffelser i kommunen.

De minste kommunene har ikke nødvendigvis en dedikert ressurs som arbeider med anskaffelser. I stedet kan ressursen som har ansvaret for anskaffelser også ha andre ansvarsområder. Dette gjør at små kommuner opplever å mangle personer med anskaffelsesfaglig kompetanse til å lede anskaffelsesprosesser som er viktige for kommunen. Videre kan flere små- og mellomstore kommuner bli avhengige av enkeltpersoner som skal dekke mange roller, som gjør at de blir sårbare hendelser som gjør at den personen blir utilgjengelig.

Mange små- og mellomstore kommuner deltar i interkommunale innkjøpssamarbeid for å få tilgang til et fagmiljø, deler på ressursbruken for å inngå felles avtaler og for å få bedre innkjøpsbetingelser. De ulike samarbeidene varierer i størrelse, grad av formalisering og med ansvarsområder som de har fått tildelt av kommunene. Enkelte samarbeid inngår i hovedsak rammeavtaler på områder hvor kommunene har felles behov, mens andre også bistår også hver enkelt kommunene med å gjennomføre enkeltanskaffelser.

I store kommuner er ansvarsfordeling og rolleavklaring et større problem

Store kommuner har større fagmiljøer for anskaffelser internt i kommunen enn mindre kommuner. Store kommuner har også i større grad en sentralisert organisering av sin anskaffelsesfunksjon, mens mindre kommuner i større grad har en desentralisert organisering hvor ulike fagavdelinger gjennomfører anskaffelser selv. Med en sentralisert organisering er det viktigere med godt samarbeid mellom fagavdelinger og anskaffelsesenheten i ulike deler av anskaffelsesprosessen, og god styring av arbeidet med anskaffelser vil være viktigere. Blant annet vil det være viktigere med tydelig ansvars- og rollefordeling, retningslinjer for når og hvordan anskaffelsesenheten skal involveres og prioritering av hva anskaffelsesfunksjonen skal gjøre.

Tall fra Anskaffelsesundersøkelsen viser at store kommuner i større grad enn mindre kommuner opplever å ha tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å gjennomføre ulike deler av anskaffelsesprosessen. Unntaket er i kontraktsoppfølgingsfasen, hvor en lavere andel av store kommuner oppgir å ha tilstrekkelig ressurser til å følge opp leverandører på en god måte. I store kommuner kan det dermed virke som at det er større utfordringer knyttet koordinering mellom den sentrale anskaffelsesenheten og de ulike fagavdelingene, og prioritering av ressurser. For å nyttiggjøre seg av ressursene de har tilgjengelig vil det være hensiktsmessig å prioritere bruken av ressurser tydelig, både mellom anskaffelser og mellom ulike faser i anskaffelsesprosessen. På denne måten kan store kommuner i større grad enn i dag utnytte kompetansen de har tilgjengelig.

Få kommuner har operative strategier og få rapporterer til ledelsen på oppnåelse av mål

Funn fra intervjuer og fra Anskaffelsesundersøkelsen indikerer at få kommuner har utarbeidet operative strategier. En betydelig andel av kommunene oppgir at de har en anskaffelsesstrategi og at den er forankret med toppledelse. Imidlertid er det færre som har utviklet styringsparametere og en handlingsplan, særlig blant de små og middels store kommunene. Svært få av kommunene oppgir at de jevnlig rapporterer på styringsparametere til toppledelsen, noe som kan redusere evnene til å evaluere effektivitetene av strategien og planen, og følgelig påvirke styringskvaliteten. Disse funnene kan indikere at mange kommuner utvikler strategier som ikke følges opp i praksis. Dette kan forklares med at det ikke settes operative mål, at det å

etablere rapporteringsregime ikke prioriteres grunnet manglende ressurser eller at ledelsen ikke etterspør rapportering på måloppnåelse.

Videre viser tall fra Anskaffelsesundersøkelsen at litt under halvparten av kommunene oppgir at de kartlegger kommunenes langsiktige behov i forbindelsen med planleggingen av den totale innkjøpsporteføljen. Dette tyder på at det er rom for forbedring når det gjelder strategisk planlegging.

Kontraktsoppfølgingen nedprioriteres

Både små, mellomstore og store kommuner oppgir at de både har manglede kompetanse og ressurser til å gjennomføre kontraktsoppfølgingen på en god måte. Flertallet av respondentene oppgir at de gjennomfører grunnleggende aktiviteter som å kontrollere leveransene, kontrollere at verdi ikke overskriver maksimal verdi i kontrakten og kontrollere at resultatet av anskaffelsen dekker avtalt behov. Dette indikerer at den opplevde mangelen på kompetanse og ressurser særlig er drevet av at de ikke har ressurser eller kompetanse til å følge opp andre samfunnshensyn på en god måte.

Ved å prioritere ressursene tydelig mellom de ulike fasene i anskaffelsesprosessen, vil mer ressurser kunne prioriteres til kontraktsoppfølging. For å sikre at viktige aktiviteter i kontraktsoppfølgingen gjennomføres, kan kommunene etablere en felles oversikt over aktiviteter som er utført knyttet til kontraktsoppfølging og ha en risikobasert tilnærming til hvilke anskaffelser som bør prioriteres i oppfølgingen.

Mange opplever at det er krevende å ivareta bærekraft i anskaffelser

Mange kommuner sliter med å hensynta andre samfunnshensyn i enkeltanskaffelser. De oppgir både at de opplever manglende kompetanse til å utarbeide krav- og kriterier som hensyntar klima- og miljø, og følge opp disse i kontraktsperioden. Fåtallet av respondentene i alle typer kommuner oppgir at de følger opp lønns- og arbeidsvilkår hvor dette er relevant, klima og miljøvirkninger eller menneskerettigheter. Mange kommuner, uavhengig av størrelse, oppgir at de opplever å ikke ha tilstrekkelig kompetanse på klima- og miljø, lønns- og arbeidsvilkår og ivaretakelse av menneskerettigheter i leverandørkjeden.

Oppsummering av anbefalinger

	ORGANISERING	STYRING OG LEDELSE	KOMPETANSE
Store kommuner og fylkeskommuner	1. Leder for anskaffelsesfunksjonen bør enten sitte i kommunens administrative ledelse eller rapportere direkte til en representant i ledergruppen. 2. Kommunen bør ha en sentralisert anskaffelsesfunksjon. 3. Lag en oversikt over hvilke roller kommunen trenger for å gjennomføre en god anskaffelse med en beskrivelse av hver rolle som forankres i kommunen. 4. Det bør utarbeides enkle prosessbeskrivelser for alle innkjøpsprosesser.	1. Lag en anskaffelsesstrategi. Den bør inneholde enkle, konkrete mål knyttet til anskaffelser, som det rapporteres på jevnlig til kommunens ledelse. 2. Lag en innkjøpsplan som har 6-18 måneders horisont som forankres med ledelsen, gjerne i forbindelse med budsjettprosesser. 3. Kommunen bør etablere en felles oversikt over aktiviteter som er utført knyttet til kontraktsoppfølging. 4. Kommunen bør etablere en felles oversikt over pågående kontrakter som er enkelt tilgjengelig for brukere av kontraktene 5. Vurder å anskaffe, eller utvikle, støtteverktøy og systemer knyttet til analyse, innkjøp-til-betaling, kontraktsoppfølging og arkivering.	1. Kommuneledelsen bør få en innføring i hva som er en god anskaffelsesprosess, hvilke gevinster kommunen kan få ved å gjennomføre det og hvordan dette henger sammen med øvrige mål i kommunen. 2. Hele anskaffelsesfunksjonen bør gjennomføre sertifiseringskurs for anskaffelser. 3. Anskaffelsesfunksjonen bør gjøre tiltak for å øke fagmiljøenes kompetanse på anskaffelser generelt og det å utarbeide kravspesifikasjoner spesielt. 4. Anskaffelsesfunksjonen må dra nytte av kompetansen hos øvrige fagmiljø i kommunen, for eksempel innen bærekraft.
Små og mellomstore kommuner	1. Bør som hovedregel delta i et formalisert innkjøpssamarbeid 2. Må ha minst ett dedikert årsverk som arbeider med anskaffelser 3. Leder for anskaffelsesfunksjonen bør enten sitte i kommunens administrative ledelse eller rapportere direkte til en representant i ledergruppen. 4. Lag en oversikt over hvilke roller kommunen trenger for å gjennomføre en god anskaffelse med en beskrivelse av hver rolle som forankres i kommunen. 5. Det bør utarbeides enkle prosessbeskrivelser for alle innkjøpsprosesser.	1. Lag en anskaffelsesstrategi. Den bør inneholde enkle, konkrete mål knyttet til anskaffelser, som det rapporteres på jevnlig til kommunens ledelse. 2. Lag en innkjøpsplan som har 6-18 måneders horisont som forankres med ledelsen, gjerne i forbindelse med budsjettprosesser. 3. Kommunen bør etablere en felles oversikt over aktiviteter som er utført knyttet til kontraktsoppfølging. 4. Kommunen bør etablere en felles oversikt over pågående kontrakter som er enkelt tilgjengelig for brukere av kontraktene 5. Vurder å anskaffe, eller utvikle, støtteverktøy og systemer knyttet til analyse, innkjøp-til-betaling, kontraktsoppfølging og arkivering.	1. Kommuneledelsen bør få en innføring i hva som er en god anskaffelsesprosess, hvilke gevinster kommunen kan få ved å gjennomføre det og hvordan dette henger sammen med øvrige mål i kommunen. 2. Anskaffelsesfunksjonen bør ha tilgang til fagmiljø, for eksempel gjennom formalisert innkjøpssamarbeid, for å dele kunnskap og erfaringer og oppdatere seg på regelverk. 3. Anskaffelsesfunksjonen bør gjøre tiltak for å øke fagmiljøenes kompetanse på anskaffelser generelt og det å utarbeide kravspesifikasjoner spesielt. 4. Anskaffelsesfunksjonen må dra nytte av kompetansen hos fagmiljøene innen for eksempel bærekraft.

Alle kommuner bør ha tilgang på fagmiljøer med kompetanse på ulike felt som er relevant for anskaffelsesområdet. Ved å ha tilgang til et fagmiljø, for eksempel gjennom et formalisert innkjøpssamarbeid eller mer uformelle nettverk, kan anskaffelsesenheten i kommunen dra nytte av kompetansen hos fagmiljøene innenfor eksempel bærekraft. Tilknytningen til fagmiljøer er viktig også for å dele kunnskap og erfaringer og oppdatere seg på regelverk innen anskaffelsesområdet.

Flere etterspør støtteverktøy for å redusere ressursbruk

Flere intervjuobjekter trekker frem at bruk av støtteverktøy i ulike deler av anskaffelsesprosessen enten har vært et suksesskriterium, eller at mangel på slike verktøy er en barriere. Dette inkluderer verktøy som gjør det mulig å få oversikt over kommunens innkjøpsportefølje for planlegging av fremtidige anskaffelser, oppfølging av kontrakter, innkjøp-til-betaling og arkivering er områder hvor det trekkes frem at det er behov for støtteverktøy. Anskaffelse og implementering av slike verktøy kan derimot være kostbart og ressurskrevende. For små kommuner er det ikke gitt at det vil være lønnsomt for kommunen å investere i ulike verktøy. Flere etterspør derfor enkle verktøy, og at flere kommuner går sammen om å utvikle verktøy og deler erfaringer om implementering og bruk av verktøy for å få ned kostnaden for den enkelte kommune.

Anskaffelsesfunksjonen involveres ofte for sent

Flere intervjuobjekter peker på at en barriere er at anskaffelsesenheten involveres for sent i anskaffelsesprosessen. Dette bidrar til å begrense handlingsrommet som anskaffelsesenheten har for til å påvirke innretningen på anskaffelsen, og øker risikoen for feil og unødvendig ressursbruk. Konsekvensene av å involveres for sent er størst i komplekse anskaffelser, for eksempel innen bygg- og anlegg eller IT.

Anbefalinger

Basert på funnene i analysen har vi utarbeidet et sett med anbefalinger til kommuner innenfor kategoriene organisering, styring og ledelse og kompetanse. Vi skiller mellom anbefalinger til små og mellomstore kommuner, og store kommuner og fylkeskommuner.

1. Bakgrunn, mandat og metode

Kommuner skal nå sine mål om å levere effektive og gode velferdstjenester til sine innbyggere og nå ulike samfunnsmål. KS ønsker å få utarbeidet en helhetlig oversikt over kompetanse- og ressursnivået kommuner bør ha for å gjennomføre lovpålagte oppgaver knyttet til offentlige anskaffelser, og hvordan dette kan løses på best mulig måte. Utredningen inngår i KS sitt arbeid med å veilede kommunene og å ivareta kommunenes interesser i nasjonale satsninger.

Finansdepartementets perspektivmelding beskriver at det norske samfunnet står overfor en ny virkelighet (Meld. St. 14 (2020–2021)). Antall yrkesaktive og skattebetalere for hver pensjonist vil reduseres i tiden som kommer. Videre er det forventet at inntektene fra olje- og gass vil reduseres. Dermed er det sannsynlig at inntektsgrunnlaget til staten og offentlig sektor vil reduseres i fremtiden, mens utgiftene vil øke. Samtidig står vi også overfor utfordringer knyttet til å gjennomføre det grønne skiftet, som sannsynligvis vil kreve økte kostnader for å omstille økonomien og samfunnet i en mer bærekraftig retning. Norske kommuner som leverandør av en rekke velferdstjenester kan derfor være i en krevende situasjon i fremtiden. For enkelte kommuner forsterkes flere av de negative virkningene av at mange yrkesaktive flytter inn til større og mer sentrale kommuner. Mange kommuner vil derfor ha utfordringer med å få tilgang til relevant arbeidskraft for å levere tjenester til sine innbyggere, og et stadig mindre inntektsgrunnlag som følge av befolkningsnedgang.

Kommunen har en rekke lovpålagte tjenester som de skal tilby til sine innbyggere. Disse inkluderer blant annet barnehage, grunnskoleopplæring, helse, omsorg, sosiale tjenester, vann og avløp, renovasjon og kommunale veier. Disse oppgavene har blitt delegert til kommunene fra staten gjennom ulike lover og regler, og er viktig for velferden til innbyggerne i kommunen.

Kommunestyrene kan fatte vedtak om hvordan de ønsker at disse tjenestene skal leveres. Slik sett har innbyggerne påvirkning på hvordan tjenester som er viktige for dem skal organiseres og produseres. Samtidig kan staten sette krav til hvordan de skal leveres og til at kommunen må rapportere på hvordan kravene oppfylles.

Kommuner har behov for å kjøpe inn varer og tjenester for å kunne levere lovpålagte tjenestene. Årlig kjøper kommuner og fylkeskommuner inn varer og tjenester for over 300 milliarder kroner (DFØ, 2024). Offentlige anskaffelser er derfor et viktig middel for å oppnå målet om å levere gode tjenester til innbyggerne. Offentlige anskaffelser har også i økende grad blitt et strategisk virkemiddel for å oppnå andre mål enn å dekke behovet effektivt i den enkelte anskaffelse. Blant annet skal offentlige anskaffelser bidra til å ivareta miljø- og klima og et mer seriøst arbeidsliv. Kommuner kan også bruke sin posisjon som innkjøper til å utvikle leverandørmarkedet.

1.1 Utfordringer knyttet til offentlige anskaffelser

Selv om anskaffelser ofte blir trukket frem som en strategisk viktig funksjon for å nå ulike mål i virksomheter, peker flere utredninger på at det er manglende kompetanse knyttet til anskaffelser i både offentlig sektor som helhet og i norske kommuner (Inventura og Oslo Economics, 2021) (Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse, 2021; Riksrevisjonen, 2022). Det er også flere eksempler på anskaffelser hvor det har blitt gjennomført feil som har ført til at kommunene har blitt erstatningspliktige eller at budsjettet har blitt overskredet grunnet manglende kontroll på hva som kjøpes inn.[1] Disse feilene kan igjen føre til at kommunen må bruke ressurser på å rette opp i feil som er begått i anskaffelsene, som medfører ineffektiv bruk av kommunenes midler.

Anskaffelsesutvalget (NOU 2023:26, 2023) har kommet med et forslag til ny lov om offentlige anskaffelser. Formålet til gjennomgangen av lovverket er blant annet at regelverket skal forenkles for å redusere ressursbruken for både oppdragsgivere og leverandører. En forenkling kan gjøre det lettere for kommuner å overholde regelverket. Samtidig må de ansvarlige for anskaffelser i kommunene sette seg inn i et nytt regelverk. Videre er det et ønske om at offentlige anskaffelser i stadig større grad skal benyttes som et virkemiddel for å oppnå andre samfunnshensyn.

[1] Se eksempelvis https://rett24.no/articles/bodo-kommune-ma-betale-45-millioner-etter-ulovlig-anskaffelse og

Blant annet har regjeringen innført krav om at klima- og miljø som hovedregel skal vektlegges med 30 prosent i alle anskaffelser (Anskaffelsesforskriften, 2023, §7-9), og Norgesmodellen skal føre til en skjerping av hvordan seriøsitetskrav i offentlige anskaffelser følges opp. (Regjeringen, u.d.). Dermed er det sannsynlig at ressursbehovet knyttet til anskaffelser vil øke i tiden som kommer.

Det er gjennomført en rekke utredninger de siste årene som har undersøkt hvordan ulike deler av anskaffelsesprosessen løses i kommunal sektor eller i offentlig sektor som helhet. Disse utredningene har ofte sett på utvalgte temaer, delprosesser eller hvordan deler av regelverket følges opp i kommuner. Blant annet er det gjennomført utredninger av hvordan innkjøpssamarbeid er organisert (Oslo Economics og Inventura, 2019; Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse, 2021; KPMG, 2018), i hvilken grad digitale verktøy benyttes i ulike deler av anskaffelsesprosessen (Oslo Economics, 2022), tidsstudier av delprosesser i anskaffelsesprosessen (Oslo Economics og Inventura, 2020) mm. Flere av disse utredningene har pekt på et behov for å heve kompetansen i hele eller deler av anskaffelsesprosessen i kommunene, og at effektiviseringspotensialet sannsynligvis er stort ved økt prioritering av offentlige anskaffelser i kommunene.

1.2 Mandat

Selv om flere utredninger har pekt på ulike tiltak, barrierer og utfordringer, er det likevel ikke noen helhetlig oversikt som sier noe om hvilket kompetanse- og ressursnivå en kommune burde ha for å gjennomføre lovpålagte oppgaver knyttet til offentlige anskaffelser, og hvordan dette kan løses på best mulig måte. Videre er det stor variasjon i hvordan ulike kommuner arbeider med anskaffelser i dag, men det er lite informasjon om hvem som lykkes og hva årsaken er til at de lykkes. Det er også et spørsmål hvorfor ikke flere prioriterer anskaffelser i større grad, siden en rekke utredninger og forskningsrapporter har pekt på at dette kan medføre store gevinster.

Dette prosjektet har hatt som formål å utrede hva som er nødvendig kompetanse- og ressursbehov for å gjennomføre lovpålagte aktiviteter knyttet til anskaffelser. Dette innebærer å kartlegge hvilke barrierer som gjør at kommuner ikke oppnår nødvendig nivå på disse områdene, og suksesskriterier som gjør at enkelte kommuner lykkes med sitt anskaffelsesarbeid.

Denne utredningen inngår i KS sitt arbeid med å veilede kommunene, samt i deres arbeid med å ivareta kommunenes interesser i nasjonale satsninger.

1.3 Metode

Denne rapporten er basert på flere ulike informasjonskilder, og er gjennomført i flere faser. Nedenfor vil vi gi en kort beskrivelse av prosjektets ulike faser og informasjonskilder.

1.3.1 Fase 1: Gjennomgang av eksisterende litteratur

I første fase av prosjektet gjennomførte vi en overordnet gjennomgang av litteratur som beskriver suksesskriterier og barrierer for å lykkes med ulike anskaffelsesaktiviteter. Formålet med gjennomgangen var å kartlegge tidligere identifiserte suksesskriterier og barrierer, og få en forståelse av de grunnleggende anskaffelsesaktivitetene som kommuner må gjennomføre.

Sentral litteratur i denne gjennomgangen inkluderer:

- Kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranse (Rambøll og Inventura, 2014)
- Fra støtte til strategisk premissgiver. Om utvikling og organisering av anskaffelsesfunksjonen (Digitaliseringsdirektoratet, 2020)
- Å kjøpe for Norge (Langseth & Similä, 2021)
- Kartlegging av innkjøpssamarbeid i kommune, fylkeskommune og statlige virksomheter (KPMG, 2018)
- Tidsstudie av ni delprosesser i anskaffelsesprosessen (Inventura og Oslo Economics, 2021)
- Innkjøpssamarbeid i kommunesektoren (Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse, 2021)

I tillegg til dette har vi gjennomgått ulike meldinger og dokumenter utgitt av direktorater, departementer og regjeringen.

Vi har også operasjonalisert anskaffelsesprosessen i ulike faser, aktiviteter og roller. Vi benytter oss i hovedsak av DFØs operasjonalisering av anskaffelsesprosessen i ulike faser, aktiviteter og roller, i tillegg til å benytte definisjoner gjort av Rambøll og Inventura (2014).

1.3.2 Fase 2: Utvikle modenhetsindikatorer

Med utgangspunkt i litteraturgjennomgangen, utarbeidet vi modenhetsindikatorer basert på DFØs anskaffelsesundersøkelse (heretter kalt Anskaffelsesundersøkelsen). Anskaffelsesundersøkelsen er en spørreundersøkelse som sendes ut til innkjøpere i

offentlig sektor i Norge hvert andre år. I denne analysen har vi basert oss på undersøkelsen som ble gjennomført i 2024. Anskaffelsesundersøkelsen kartlegger hvordan offentlige anskaffelser er organisert og gjennomføres (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), 2024).

Indikatorer som vi har utarbeidet forsøker å belyse modenheten til ulike typer kommuner innenfor på anskaffelsesområdet. For å måle modenheten har vi kvantifisert svarene til respondenter fra en skala fra 0 til 100, hvor 100 er mest positivt og 0 mest negativt. Dersom spørsmålet har svaralternativer som strekker seg fra «I svært liten grad» til «I svært stor grad» regnes førstnevnte som 0 og sistnevnte som 100. Deretter har vi beregnet gjennomsnittlig svar for ulike kategorier av kommuner. Dersom en kategori av kommuner scorer 50, innebærer det at respondentene i gjennomsnitt har svart nøytralt på spørsmålet. En svakhet ved indikatoren er at den ikke fanger opp variasjon i svar blant respondentene.

Svarene til kommunene er delt inn etter kommunenes størrelse, definert etter innbyggertall. Størrelsen til kommunene er liten, middels eller stor, og følger inndelingen gjort av SSB (Kringlebotten & Langørgen, 2020):

- liten kommune: kommuner med 0-4 999 innbyggere
- middels stor kommune: kommuner med 5 000-19 999 innbyggere
- stor kommune: kommuner med minst 20 000 innbyggere

Andelene som oppgis for de ulike kommunestørrelsene er oppgitt som andel av kommunene som har besvart spørsmålet og som tilhører størrelseskategorien. I gradspørsmål og enkelte ja/nei spørsmål inkluderer dette kommuner som svarer «vet ikke».

Omtalen av modenhetsnivået til kommuner av ulike kommunestørrelse er basert på svarene til kommunene som har besvart DFØs anskaffelsesundersøkelse. 58 prosent av kommunene og 100 prosent av fylkeskommunene i Norge har besvart undersøkelsen. Svarprosenten blant kommunene er høyere for de større kommunene, kun rundt 1/3 av de minste kommunene (under 5000 innbyggere) har besvart undersøkelsen (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), 2024).

Det kan ikke utelukkes at det er skjevheter i utvalget av kommuner som har svart på undersøkelsen, og at svarene derfor ikke er representative for de som ikke har svart på undersøkelsen. For eksempel kan det tenkes at de kommunene som har svart på undersøkelsen har mer ressurser og høyere kompetanse på anskaffelsesområdet enn de som ikke svarer. Denne usikkerheten vil særlig gjelde mindre kommuner, hvor svarprosenten er lavere.

Videre er resultatene fra undersøkelsene basert på respondentenes egne subjektive meninger. Dette gjør at modenhetsnivået innenfor en enkelt kategori bør tolkes med varsomhet. For eksempel kan oppfatningen av hva som er «tilstrekkelig» kompetanse eller ressurser variere med ulike respondenter. Samtidig viser anskaffelsesundersøkelsen tydelig forskjeller mellom kommunestørrelser på flere områder, som gir viktig innsikt i hvor det finnes forskjeller mellom kommuner basert på kommunestørrelse.

1.3.3 Fase 3: Gjennomføre dybdeintervjuer med utvalgte kommuner

Funnene fra de to første fasene av prosjektet ble sammenstilt i en midtveisrapport som ble levert i juni 2024. I neste fase gjennomførte vi dybdeintervjuer med utvalgte kommuner. Disse intervjuene ble gjennomført høsten 2024.

I utgangspunktet var formålet å intervjue modne kommuner for å undersøke hva som var årsaken til at de hadde lykkes. Vi skulle ta utgangspunkt i kommuner som scoret høyt på de modenhetsindikatorene som ble utarbeidet i fase 2 av prosjektet. Grunnet hensyn til personvern var det derimot ikke mulig å identifisere hva enkeltkommuner hadde svart på Anskaffelsesundersøkelsen. Vi identifiserte derfor et utvalg kommuner, innkjøpssamarbeid og fylkeskommuner i samråd med KS og KSA. Vi valgte ut kommuner og fylkeskommuner som varierte med geografi og størrelse. Det ble totalt gjennomført 11 intervjuer i forbindelse med prosjektet.

Intervjuobjektene fikk oversendt en temaliste i forkant av intervjuene som var strukturert rundt funnene fra litteraturgjennomgangen. I intervjuene kartla vi ikke alle aktivitetene som kommunen gjennomførte i ulike anskaffelsesprosesser. Vi forsøkte heller å avdekke hva som var de overordnede suksesskriteriene og barrierene for at kommunen skulle lykkes med anskaffelser, og hvilke eventuelle råd de hadde til andre kommuner.

Intervjuene er gjennomført med et mindre utvalg kommuner. Utvalget er ikke representative for alle Norges kommuner og fylkeskommuner. Det er dermed mulig at andre kommuner har opplevd andre barrierer eller suksesskriterier enn kommunene som vi har intervjuet. Samtidig oppgir mange av kommunene de samme utfordringene

og barrierene, og det er i stor grad overlappende med suksesskriterier og barrierer som er beskrevet i tidligere utredninger. Vi tror derfor at de barrierene og suksesskriteriene som vi identifiserte er relevante for mange kommuner.

1.3.4 Fase 4: Workshop med KSA

I neste fase gjennomførte vi en workshop med styret i KSA. I workshopen gikk vi gjennom prosjektets hovedfunn og våre anbefalinger. Vi drøftet om våre funn var i tråd med deres egne erfaringer fra anskaffelser i sine respektive kommuner. I etterkant av workshopen innarbeidet vi innspillene fra gruppen, og oversendte oppdaterte funn og anbefalinger.

1.4 Rapportens oppbygning

Resten av rapporten er strukturert som følger:

- Kapittel 2 beskriver anskaffelsers formål og omfang i kommunal sektor.
- Kapittel 3 beskriver aktiviteter i ulike deler av anskaffelsesprosessen, inneholder en måling på modenhet for ulike typer kommuner
- Kapittel 4 beskriver organisering av anskaffelsesfunksjonen, inkludert suksesskriterier og barrierer.
- Kapittel 4 sammenfatter våre funn for styring og ledelse av anskaffelsesfunksjonen, inkludert rolle- og ansvarsfordeling.
- Kapittel 5 beskriver kompetansebehov, med fokus på hvilke roller anskaffelsesfunksjonen må dekke i små, mellomstore og store kommuner.

2. Offentlige anskaffelser i kommunal sektor

Offentlige anskaffelser omfatter alle aktiviteter som tar sikte på å dekke den offentlige virksomhetens behov for varer, tjenester eller bygg og anleggsarbeider. Kommunale innkjøp utgjør en stor utgiftspost for kommunesektoren. Hvordan anskaffelsene innrettes og gjennomføres kan derfor være et viktig virkemiddel for å oppnå politiske ambisjoner, som effektiv ressursbruk og grønn omstilling.

2.1 Hva er anskaffelser?

Offentlige anskaffelser er regulert gjennom *Lov om offentlige anskaffelser* (2016), og omfatter offentlige innkjøp med en verdi over 100 000 kroner. Loven har som formål å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser.

En rekke forskrifter er hjemlet i anskaffelsesloven. Lov om offentlige anskaffelser består av følgende forskrifter som regulerer ulike typer anskaffelser:

- *Forskrift om offentlige anskaffelser* (Anskaffelsesforskriften – FOA, 2016)
- *Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene* (Forsyningsforskriften, 2016)
- *Forskrift om konsesjonskontraker* (Konsesjonskontraktforskriften, 2017)
- *Forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser* (Forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser – FOSA, 2013)

Krav til blant annet lønn, arbeidsvilkår, bruk av lærlinger og utslippskrav til kjøretøy fastsettes også av forskrifter som er hjemlet i anskaffelsesloven. De ulike forskriftene og reglene er gjerne delt inn i ulike deler med ulike terskelverdier og kriterier for når de ulike delene skal gjelde. Eksempelvis gjelder del 2 av anskaffelsesforskriften offentlige anskaffelser under terskelverdiene i EØS, mens del 3 av forskriften gjelder anskaffelser over disse terskelverdiene. Hvilket regelverk som gjelder i en anskaffelse, vil derfor kunne variere med hva som skal kjøpes inn og verdien på det som anskaffes.

Anskaffelsesprosessen er inndelt i tre faser: forberedelsesfasen, konkurransegjennomføring og kontraktsoppfølging (DFØ, u.d.). Figur 2-1 gir en kort oppsummering av hvilke aktiviteter som inngår i de ulike fasene på et overordnet nivå. Tilsvarende som for regelverket, vil hvilke aktiviteter som bør og må gjennomføres i de ulike fasene til en viss grad avhenge av hva som anskaffes og til hvilken verdi. De ulike fasene i anskaffelsesprosessen og hvilke aktiviteter som inngår i dem er nærmere beskrevet i egne kapitler. Vi går derfor ikke nærmere inn på innholdet i de ulike fasene her.

2.2 Hva som anskaffes i kommunal sektor

Kjøp av varer, tjenester og bruttoinvesteringer til kommunesektoren utgjør en stor andel av ressursbruken i kommunesektoren. Tall fra Kommunal rapports leverandørdatabase for 2021 viser et totalt innkjøp i kommunesektoren på 222 milliarder kroner.[2] Dette inkluderer anskaffelser i både kommuner og fylkeskommuner. Anskaffelser er en svært viktig funksjon i kommunesektoren og

Figur 2-1: Steg i anskaffelsesprosessen

1. Forberedelsesfase	2. Konkurransegjennomføring	3. Kontraktsoppfølging
Grunnlaget for å gjennomføre selve anskaffelsen legges. Definere og drøfte **rammer og strategier** for den enkelte anskaffelse. **Identifisere behov** og **estimere verdi**. Utarbeide **konkurransedokumenter**.	Alle aktiviteter knyttet til gjennomføringen av konkurransen. **Konkurransen kunngjøres** og innkomne **tilbud evalueres**. Et **tilbud velges** og det **inngås en avtale**.	Etter at avtalen er inngått skal kontrakten følges opp. Dette innebærer å **etablere interne rutiner,** holde **kontakt med leverandør** og gjennomføre **sluttevaluering** etter kontrakts-avslutning.

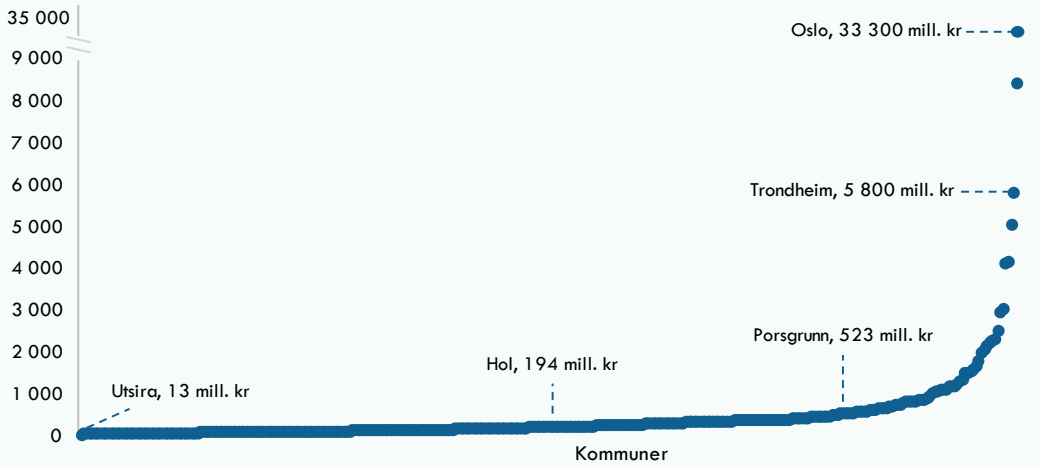
[2] Dette er noe lavere enn vi finner hos SSB. Ifølge tall fra SSB var totalt innkjøpsvolum i kommunesektoren på om lag 240 milliarder kroner i 2021. SSBs tall inkluderer kjøp av varer og tjenester, samt anskaffelse av fast realkapital og FoU.

avgjørende for at kommunene skal kunne løse oppgavene sine på en god måte.

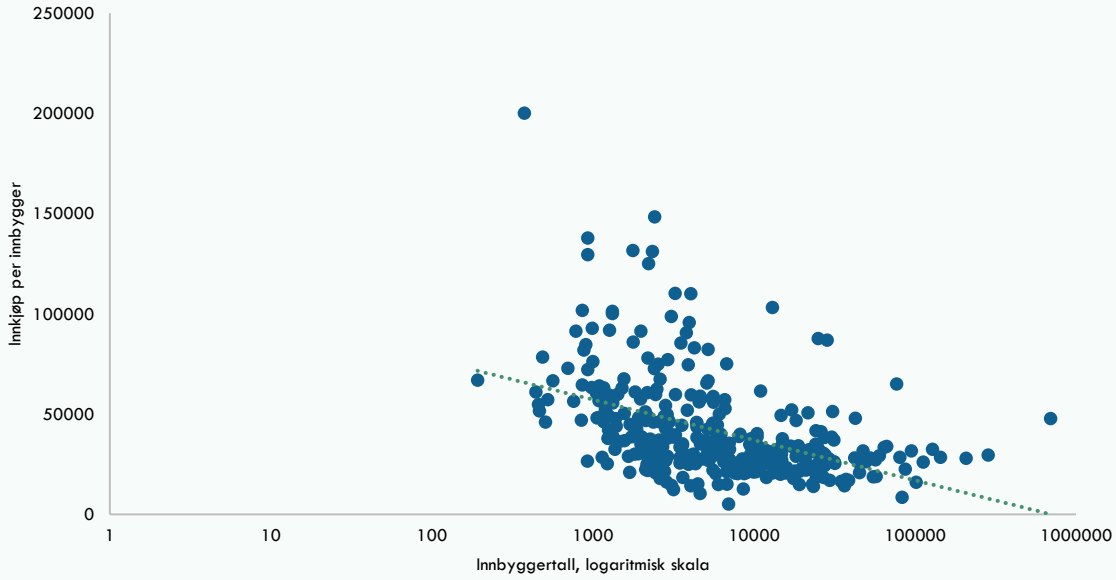
De viktigste hovedkategoriene for innkjøp blant kommuner er bygge- og anleggsvirksomhet, finansierings- og forsikringsvirksomhet, helse- og sosialtjenester og varehandel, som inkluderer reparasjon av motorvogner. Sistnevnte kategori inkluderer kjøp av matvarer, IKT-utstyr og biler og maskiner. Samlet utgjør disse fire overordnede innkjøpskategoriene om lag 66 prosent av omsetningen for kommunene.

På lik linje med fylkeskommunene er bygg- og anleggsvirksomhet, finansiering og forsikringsvirksomhet store innkjøpskategorier. For fylkeskommunene utgjør bygg- og anleggsvirksomhet en relativt større andel av de totale innkjøpene enn i kommunene. Kjøp av transport og lagring er også en vesentlig større del av omsetningen i fylkeskommunen enn i kommunene, med 24 prosent av den totale innkjøpsomsetningen.

Figur 2-2: Innkjøp per kommune i 2021 (mill. kr.)



Figur 2-3: Innkjøp per innbygger etter innbyggertall, kommuner 2021



Kilde: Kommunal Rapport (leverandørdatabasen).

Det er også stor variasjon i omfang på innkjøpsvolum i ulike kommuner. Oslo er den kommunen med størst innkjøpsvolum, med innkjøp for 33 milliarder i 2021.[3] Avstanden til de andre større byene er stor, hvor Bergen hadde nest størst innkjøpsvolum med 8,4 mrd i 2021, mens Trondheim hadde innkjøp på 5,8 milliarder. Til sammenligning hadde Utsira kommune minst innkjøp, som utgjorde 13 millioner i 2021.

Det er også relativt stor variasjon i innkjøpsvolum per innbygger. Generelt observerer vi at det er en tendens til innkjøpsvolum per innbygger er synkende med innbyggertall. (Figur 2-3). Dette kan henge sammen med stordriftsfordeler som oppstår med økt innbyggertall. Vi observerer også at variasjonen i innkjøpsvolum per innbygger er større for små kommuner. Dette kan muligens forklares med at enkeltstående investeringer, som bygging av et nytt sykehjem, får større utslag i en liten kommune enn i store kommuner med jevnere investeringstakt.

2.3 Formål med anskaffelser i kommunesektoren

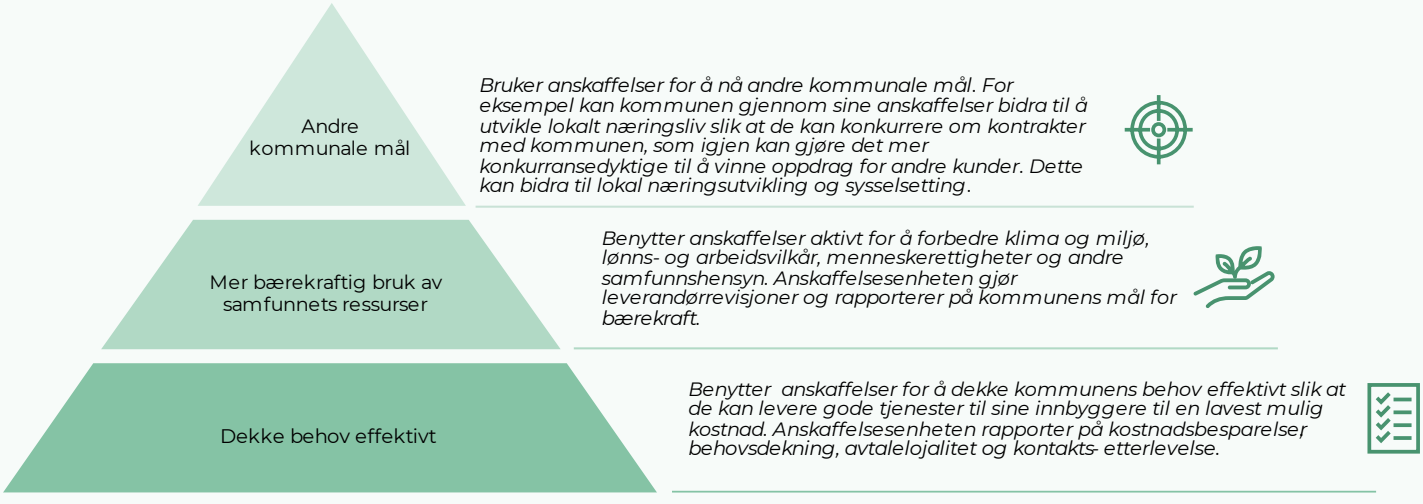
Formålet med dette oppdraget er å få en bedre forståelse av kompetanse- og ressursbehovet i norske kommuner for å gjennomføre lovpålagte oppgaver og dekke grunnleggende behov. For å kunne gjøre dette, må vi først definere hva som er det grunnleggende formålet med anskaffelser i kommunen. I dette kapitlet gjennomgår vi derfor først hvilke overordnede oppgaver og mål kommuner skal gjennomføre og oppnå i henhold til gjeldende lover og regler. Deretter drøfter vi hva som er målet med offentlige anskaffelser, og sammenhengen mellom målet med anskaffelser og kommunens overordnede mål. Videre presenterer vi et forslag til en behovspyramide for offentlige anskaffelser.

2.3.1 Kommuners oppgaver og mål

Norske kommuner er selvstendige, folkevalgte og selvstyrte organer, som har ansvaret for å gjennomføre en rekke oppgaver. Kommunen skal blant annet være en demokratisk arena. Innbyggerne i kommunene skal velge hvem som skal representere dem i kommunestyrer. Kommunestyrene er det øverste styrende organet i kommunen, og fatter vedtak på kommunens vegne. Kommunestyrene kan deretter delegere ansvar for å fatte vedtak på deres vegne til andre rettssubjekter, som interkommunale selskaper, eller til kommunedirektøren.

Kommunen har en rekke lovpålagte velferdstjenester som de skal tilby til sine innbyggere. Disse inkludere barnehage, grunnskoleopplæring, helse, omsorg og sosiale tjenester, vann- og avløp, renovasjon og kommunale veier mm. (NOU 2022: 10). Disse oppgavene har blitt delegert til kommunene fra staten gjennom ulike lover og regler, og er viktig for velferden til innbyggerne i kommunen. Kommunestyrene kan fatte vedtak om hvordan de ønsker at disse tjenestene skal leveres. Slik sett har innbyggerne påvirkning på hvordan tjenester som er viktige for dem skal organiseres og produseres av kommunen. Samtidig kan staten sette krav til hvordan de skal leveres og til at kommunen må rapportere på hvordan kravene oppfylles.

Figur 2-4: Formålspyramide for kommunale anskaffelser



[3] Oslo kommune er både en fylkeskommune og en kommune. Nivået på kostnader i kommunen per innbygger er derfor ikke sammenlignbart med kostnadsnivået i andre kommuner.

Kommunen har også et ansvar for å drive samfunnsutvikling innenfor kommunen. I henhold til plan- og byggingsloven skal kommunen ha en egen planstrategi. Planstrategien bør inneholde en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden (Lov om plan- og byggesaksbehandling, § 10-1). Planstrategien skal som et minimum vedtas av kommunestyret én gang for hver valgperiode. Kommunen skal også ha en egen kommuneplan som skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. Den skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn. Kommuneplanen er delt i en arealdel, som beskriver sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk, og en samfunnsdel som skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunen som helhet.

2.3.2 Mål for offentlige anskaffelser

Det opprinnelige samfunnsmålet for offentlige anskaffelser er å bidra til effektiv offentlig tjenesteproduksjon ved å oppnå best mulig behovsdekning til lavest mulig kostnad.

Over tid har det derimot blitt økt oppmerksomhet på at offentlige anskaffelser må være bærekraftige, og at andre samfunnshensyn utover effektiv ressursbruk må vektlegges i anskaffelsene. I henhold til dagens lovverk skal offentlige aktører innrette sin anskaffelsespraksis slik at det fremmer hensyn til miljø, innovasjon, menneskerettigheter og sosiale forhold (Anskaffelsesloven, 2016). I anskaffelsesutvalgets første delutredning om *Ny lov om offentlige anskaffelser* (NOU 2023:26) foreslås det også en utvidelse av formålsdefineringen, hvor også «bærekraftig bruk av samfunnets ressurser» er inkludert.

Enkelte kommuner kan også ha andre politiske målsetninger som ikke nødvendigvis faller inn under det å dekke behovet effektivt eller mer bærekraftig bruk av samfunnets ressurser. For eksempel kan enkelte kommuner ha mål om å utvikle lokalt næringsliv for å bidra til mer lokal sysselsetting og verdiskapning. For eksempel har Vannylven kommune et eget mål i sin innkjøpsstrategi om at deres anskaffelser skal fremme lokalt næringsliv (Vannylven kommune, 2024). Basert på overgående gjennomgang kan vi skille mellom ulike nivåer av formål som anskaffelser skal oppnå i kommunene, som er illustrert i Figur 2-4. Anskaffelser kan brukes som et middel for å nå de ulike målene i pyramiden. Dette betyr derimot ikke at de ulike målene i pyramiden bør ha lik prioritet, eller at alle bør strekke seg etter å nå det øverste nivået i pyramiden i alle anskaffelser. Nedenfor vil vi kort drøfte hva vi mener bør være hovedformålet med anskaffelser i kommunesektoren.

Prioritering av mål

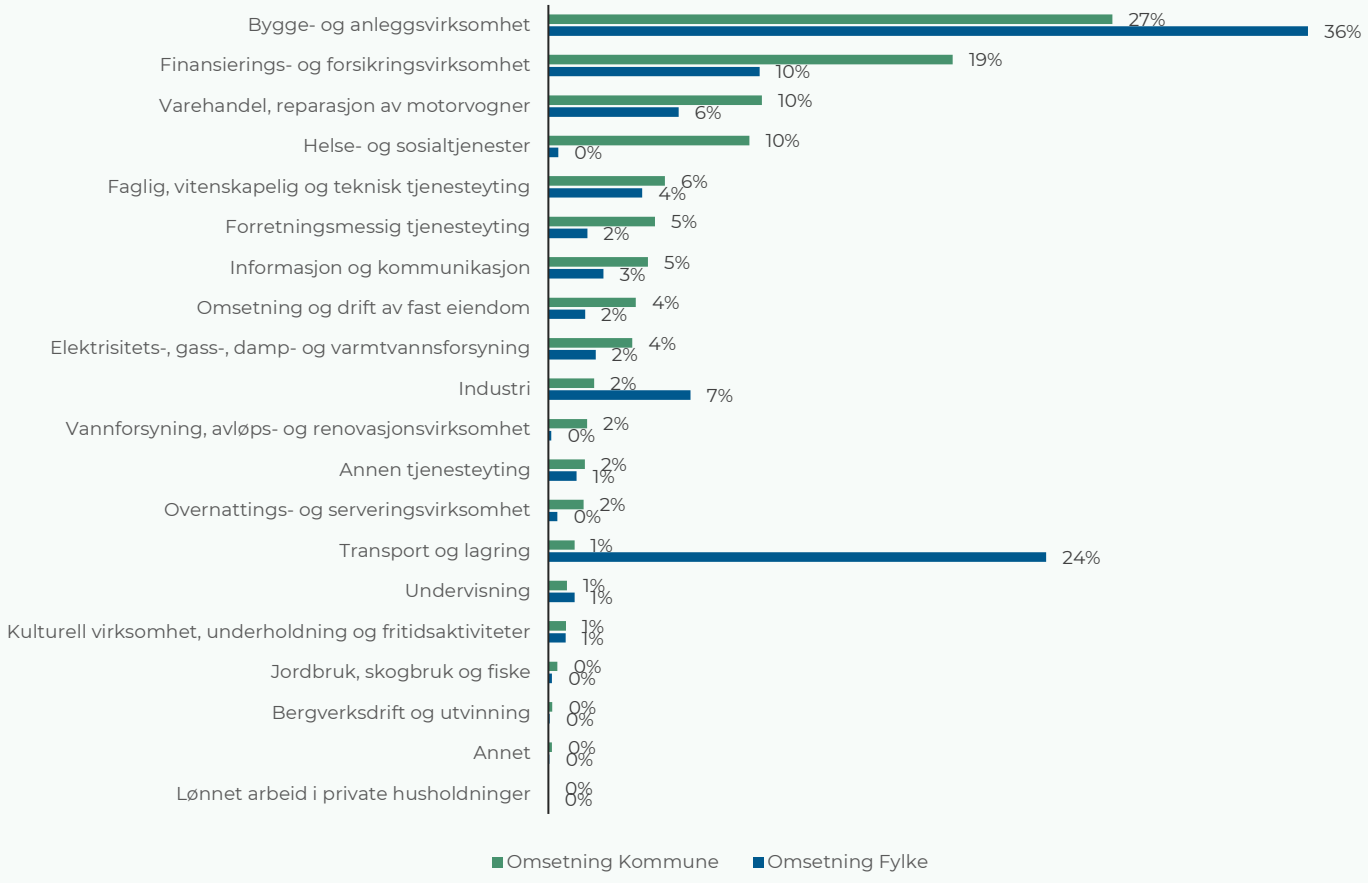
Alle kommuner har som nevnt det samme ansvaret ovenfor sine innbyggere, herunder å levere de lovpålagte velferdstjenestene, drive samfunnsutvikling og være demokratisk arena (NOU 2023:9). Selv om alle kommuner er pålagt de samme oppgavene, har de ulike forutsetninger for å gjøre akkurat det. Antall innbyggere, areal og beliggenhet er viktige forutsetninger som påvirker hvordan kommunene ivaretar sine oppgaver.

En undersøkelse i forbindelse med Generalistkommuneutvalget viser at særlig små og usentrale kommuner sliter med å oppfylle sine lovpålagte oppgaver (NOU 2023:9). Dette skyldes ofte begrenset økonomisk handlingsrom og tilgang på relevant kompetanse og kapasitet. De samme faktorene vil i stor grad også legge premissene for kommunenes mulighet til å gjennomføre gode anskaffelser.

Dersom kommunen beveger seg opp i formålspyramiden vil det gjøre anskaffelsesprosessen mer komplekse og ressurskrevende, og det vil gjerne være behov for tilgang på annen type kompetanse i kommunen. Kommunen bør derfor sørge for at de har tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å dekke behovet effektivt før de beveger seg oppover i pyramiden, utover det å gjennomføre lovpålagte oppgaver knyttet til bærekraft.

Det finnes andre virkemidler for å nå de øvrige målene utover effektiv behovsdekning. Dette inkluderer blant annet reguleringer, tilskudd, skatter og avgifter mm. Det finnes derimot ikke andre virkemidler kommunen kan benytte for å få bedre pris eller kvalitet i sine anskaffelser. Videre kan det også oppstå målkonflikter mellom de ulike nivåene i pyramiden. Hensyn til bærekraft og kan for eksempel føre til økte kostnader for kommunen som kan gå på bekostning av effektiv behovsdekning. For oppnåelse av øvrige mål, kan for eksempel det å legge til rette for små lokale leverandører ved å dele opp større kontrakter i delkontrakter bidra til å begrense en stor leverandørs muligheter til å realisere stordriftsfordeler (Oslo Economics og Inventura,

Figur 2-5: Innkjøpskategorier i kommunesektoren



Kilde: Kommunal Rapport (leverandørdatabasen). Andeler for 2021.

2020). Anskaffelser er nødvendigvis ikke alltid det mest effektive virkemiddelet for å nå noen av målene dersom anskaffelsene i seg selv har liten påvirkning på måloppnåelsen, for eksempel at anskaffelsen har lave klimagassutslipp.

Vår vurdering er derfor at kommuner bør ha som hovedformål at anskaffelser skal bidra til å dekke kommunens behov på en effektiv måte. Kommuner bør prioritere å få på plass en organisering som gjør at de kan dekke behovet effektivt før de beveger seg oppover i pyramiden, utover de loven pålegger kommunen å hensynta. Oppnåelse av andre mål for kommunen må vurderes opp mot andre relevante tiltak og hensynet til effektiv behovsdekning.

3. Aktiviteter i anskaffelsesprosessen

Anskaffelsesprosessen kan deles inn i tre ulike faser: Forberedelse, konkurranse-gjennomføring og kontraktsoppfølging. Fasene innebærer aktiviteter som både er lovpålagte og ikke lovpålagte. Disse aktivitetene kan variere avhengig av type og størrelsen til den enkelte anskaffelse. I dette kapittelet vil vi gi en overordnet beskrivelse av aktiviteter som kommuner må og bør gjennomføre i de ulike fasene, barrierer for å gjennomføre aktivitetene, modenheten til kommunene og overordnede suksesskriterier for å øke kommunenes modenhet.

3.1 Må- og bør aktiviteter

Må-aktivitetene er lovpålagte oppgaver som kommunen må gjennomføre. Bør-aktivitetene er ikke lovpålagte, men er aktiviteter som kommunen bør vurdere å gjennomføre for å heve kvaliteten på anskaffelsesprosessen. Hvilke aktiviteter som kommunen bør gjennomføre vil variere med ulike anskaffelser. For anskaffelser med lav verdi og liten kompleksitet er det ikke nødvendigvis hensiktsmessig for kommunen å gjennomføre alle bør-aktivitetene. Bør-aktivitetene tolkes derfor som aktiviteter som kommunen bør vurdere å gjennomføre i den enkelte anskaffelsesprosess.

Ved enkelte tilfeller er bør-aktivitetene tett knyttet til må-aktivitetene. For eksempel må kommunen vite anskaffelsens verdi for å vite hvilken del av regelverket som gjelder for anskaffelsen, jf. FOA § 5-1. For å sikre at det gjøres korrekt, og redusere risikoen for brudd på anskaffelsesregelverket, anbefaler vi at en person med anskaffelsesfaglig kompetanse bør involveres tidlig i anskaffelsesprosessen.

Beskrivelsen av må- og bør-aktivitetene er basert på gjeldende regelverk for offentlige anskaffelser og DFØs veiledning for Anskaffelsesprosessen. Beskrivelsene av de ulike aktivitetene er på et overordnet nivå. For en mer detaljert beskrivelse av de ulike aktivitetene, anbefaler vi å lese veiledningen for anskaffelsesprosessens ulike steg på DFØs hjemmesider.[4]

Etter beskrivelsen av de ulike aktivitetene, går vi igjennom identifiserte barrierer og oppsummerer noen hovedfunn om modenheten til kommunene i de ulike fasene. Barrierene er basert på en kombinasjon av funn fra litteraturgjennomgangen og intervjuene med utvalgte kommuner. I hele kapitlet supplerer vi med funn fra Anskaffelsesundersøkelsen der det finnes relevante indikatorer.

3.2 Aktiviteter i forberedelsesfasen

I anskaffelsesprosessens forberedelsesfase skal behovene for anskaffelsen avklares og konkurransen forberedes. Dette er den mest omfattende fasen, hvor mange ulike aktiviteter gjennomføres og grunnlaget for å gjennomføre selve anskaffelsen legges. Fasen er viktig for å legge til rette for en god anskaffelsesprosess som svarer til de faktiske behovene til virksomheten.

I lov og forskrift om offentlige anskaffelser beskrives flere lovpålagte aktiviteter og oppgaver kommunene er forpliktet til å gjennomføre. De grunnleggende prinsippene som oppdragsgiver må følge i en anskaffelsesprosess er: konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet, jf. LOA § 4.

De ulike kravene i lovverket er i hovedsak knyttet til gjennomføring av anskaffelser. Som følge av disse kravene vil det derimot være behov for å gjennomføre en rekke aktiviteter i forberedelsesfasen for å sikre at konkurransen gjennomføres i henhold til regelverket. Kommunen må ha oversikt over og gjøre en vurdering av:

1. hva den kjøper
2. verdien av de ulike anskaffelsene den gjør

Gitt denne vurderingen vil kommunen kunne si noe om hvilke deler av anskaffelsesregelverk som gjelder for ulike anskaffelser, jf FOA § 5-1. Basert på denne vurdering følger det hvilke lovpålagte aktiviteter og oppgaver en kommune må gjennomføre. Vi vil ikke gå inn på alle de ulike aktivitetene og oppgavene som regelverket pålegger i denne rapporten, men heller gi en overordnet beskrivelse av de viktigste oppgavene som må gjennomføres i denne fasen.

[4] https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen

Generelt sett omfatter forberedelsesfasen tre hovedaktiviteter:

- behovsanalyse
- konkurransestrategi
- forberede anskaffelsesdokumenter

Nedenfor vil vi gjennomgå de tre hovedaktivitetene i forberedelsesfasen og beskrive hvilke oppgaver kommunen må og bør gjennomføre knyttet til de ulike hovedaktivitetene.

3.2.1 Behovsanalyse

I hovedsak definerer kommunen behov på tre måter (Rambøll og Inventura, 2014):

1. innkjøpsansvarlig identifiserer behov gjennom oppfølging av årsplaner/innkjøpsstrategi
2. rutinemessig oppfølging av eksisterende rammeavtaler som må ut i ny konkurranse
3. ansatte ute i fagavdelingene identifiserer et behov for en vare eller en tjeneste som kommunen ikke finnes på eksisterende avtaler.

Videre vil vi beskrive nærmere de ulike må- og bør-aktivitetene som vi har identifisert i behovsanalysen.

Må-aktiviteter

Kommunen må skaffe seg en oversikt over hvilke utfordringer de står ovenfor og hvordan disse løses i dag. Deretter må kommunen verifisere behovet ved å vurdere om utfordringen kan løses internt i virksomheten, eller om utfordringen må løses gjennom en anskaffelse. Videre må de undersøke om behovet allerede kan dekkes via eksisterende avtaler som kommunen har inngått. Deretter bør formålet med anskaffelsen beskrives, slik at det tydelig kommer frem hvilke resultat og effekter man ønsker å oppnå gjennom anskaffelsen.

Behovsanalysen og tilhørende aktiviteter er ikke forskriftsfestet, men vår vurdering er at en viss behovsdefinering og formålsdefinering er nødvendig for å avgjøre om en anskaffelse er nødvendig for å kunne forberede den senere konkurransen på en god måte.

Resultater fra Anskaffelsesundersøkelsen (Figur 3-2) viser at store og middels kommuner i større grad verifiserer behov og setter mål for anskaffelsen i forberedelsesfasen. Kun 65 prosent av små kommuner oppga at verifisering og målsetninger for anskaffelsen inngår som en del av forberedelsesfasen.

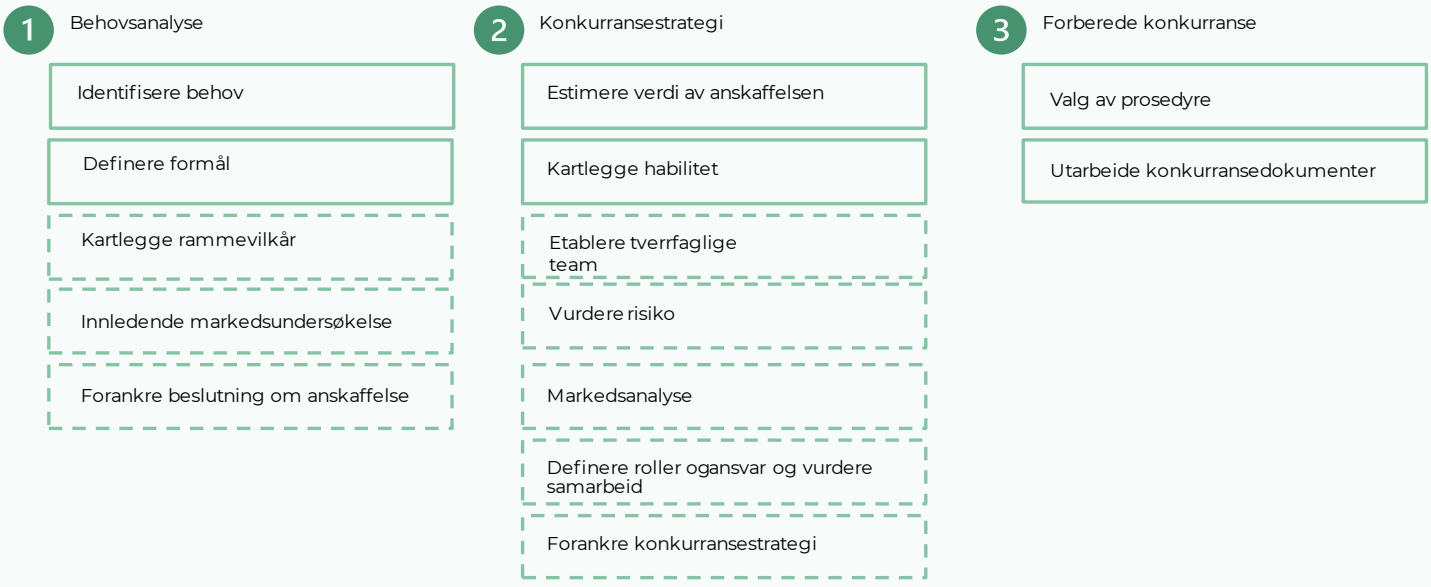
Bør-aktiviteter

Det er en rekke aktiviteter utover de som er lovpålagt, som kommunen bør gjennomføre. Disse aktivitetene er komplementære til de lovpålagte aktivitetene som er beskrevet ovenfor. Hvilke aktiviteter som bør gjennomføres vil avhenge av anskaffelsens omfang, kompleksitet og betydning for kommunen. Det er derfor slik at hvilke aktiviteter som bør gjennomføres er varierer for ulikeanskaffelser.

Kartlegging av rammevilkår

Som en del av behovsanalysen er det nyttig for virksomheten å skaffe seg en oversikt over hvilke

Figur 3-1: Aktiviteter i forberedelsesfasen



Note: Heltrukken boks viser aktiviteter som må gjennomføres. Stiplet boks viser aktiviteter som bør gjennomføres.

rammevilkår som påvirker anskaffelsen. Dette kan være interne rammevilkår som en anskaffelsesstrategi, men også eksterne rammevilkår som er vedtatt av sentrale myndigheter.

Vi bemerker at å kartlegge og handle i overenstemmelse med eksterne rammevilkår i form av nasjonale lover og regler er noe som må gjennomføres, og at anskaffelsens innhold og verdi har følger for hvilke lovverk og forskrifter som er gjeldene.

Innledende markedsundersøkelse

I arbeidet med behovsanalysen bør det gjennomføres en innledende markedsundersøkelse. Hensikten vil være å få et inntrykk av om det finnes løsninger i markedet som svarer til utfordringen som kommunen har, og dermed om det er hensiktsmessig å gjennomføre en anskaffelse.

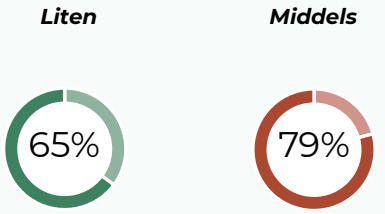
I Anskaffelsesundersøkelsen ble respondenter bedt om å oppgi hvor ofte de gjennomfører tidlig dialog med markedet som en del av forberedelsesfasen. Store kommuner oppga at de gjennomfører tidlig dialog med markedet oftere enn små og middels store kommuner, som vist i Figur 3-2. Dette kan indikere at store kommuner er mer modne på dette området. Samtidig kan det også skyldes at leverandørmarkedene i middels og små kommuner er mer oversiktlige enn i store kommuner, og at det derfor er mindre behov for å gjennomføre innledende dialoger med markedet i små kommuner. En annen forklaring kan være at større kommuner er tidligere ute med å ta i bruk nye løsninger, og at små kommuner etterligner det som gjennomføres av større kommuner. Derfor blir mindre kommuner kjent med hvilke løsninger som finnes i markedet gjennom tidligere anskaffelser som er gjennomført av større kommuner.

Eksempelkommune: Fokus på forberedelsesfasen

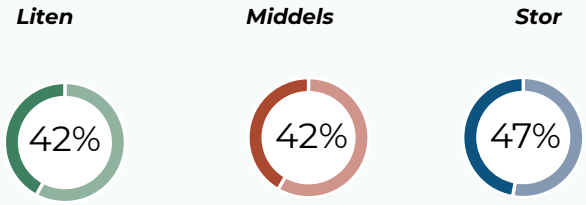
Trøndelag fylkeskommune har erfart at en god forberedelsesfase er svært viktig for å kunne gjennomføre en god anskaffelsesprosess. Anskaffelsesenheten er prosessledere, og fokuserer i stor grad på å få frem behov hos fagmiljøene, og det benyttes både markedsdialoger, veiledende kunngjøringer og høring av kravspesifikasjon. I Konkurransefasen er det fokus på å gjøre mest mulig standardisert, med tilhørende rutinebeskrivelse, slik at fasen blir mest mulig effektiv.

Figur 3-2: Indikatorer for aktiviteter i forberedelsesfasen

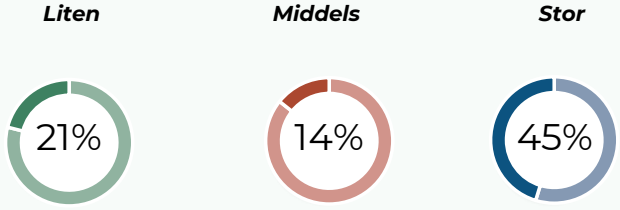
Andel kommuner som oppgir at «Verifisering av behov og målsetning av anskaffelsen» er aktiviteter som alltid eller ofte er aktiviteter de gjennomfører i forberedelsesfasen



Andel kommuner som oppgir at «Utarbeide beslutningsdokumenter» er aktiviteter som alltid eller ofte er en aktivitet de gjennomfører i forberedelsesfasen



Kommuner som oppgir at «Tidlig dialog med markedet» er aktiviteter som alltid eller ofte er aktiviteter de gjennomfører i forberedelsesfasen



Kilde: DFØ anskaffelsesundersøkelsen 2024

Forankre beslutning om anskaffelse

Avslutningsvis i behovsfasen bør det forankres hos noen med tilstrekkelig myndighet at kommunen beslutter å gå videre med anskaffelsen. Det bør tydelig fremgå hvem som har besluttet å gå videre, og på hvilket grunnlag (DFØ, u.d.).

I Anskaffelsesundersøkelsen ble respondentene bedt om å oppgi hvor ofte de utarbeider beslutningsdokumenter som en del av forberedelsesfasen. Begrepet beslutnings-dokumenter er ikke definert i undersøkelsen, og kan inkludere andre typer dokumenter enn eventuelle vedtak om å gå videre med anskaffelsen. Resultatene må derfor tolkes med varsomhet. Resultater viser at det er relativt liten forskjell i hvor ofte ulike typer kommuner oppgir å utarbeide denne type dokumenter.

3.2.2 Konkurransestrategi

Etter at det er besluttet å gjennomføre en anskaffelse for å dekke et gitt behov, skal det gjennomføres en rekke strategiske valg knyttet til hvordan anskaffelsen skal gjennomføres (DFØ, 2024). Arbeidet med å ta disse valgene kalles gjerne konkurransestrategi. Valgene som tas og informasjonen som innhentes i denne fasen legger grunnlaget for å utarbeide konkurranse-dokumentene i neste fase.

Må-aktiviteter

Arbeidet med konkurransestrategien består i hovedsak av bør-aktiviteter. Vi vurderer at det er to må-aktiviteter i denne fasen. Virksomheten må først vurdere habiliteten til de som skal gjennomføre anskaffelsen. Denne aktiviteten er ikke avgrenset til forberedelsesfasen. Vurderinger av habilitet bør gjøres fortløpende gjennom prosessen, og som et minimum ved anskaffelses oppstart og etter at tilbud har kommet inn.

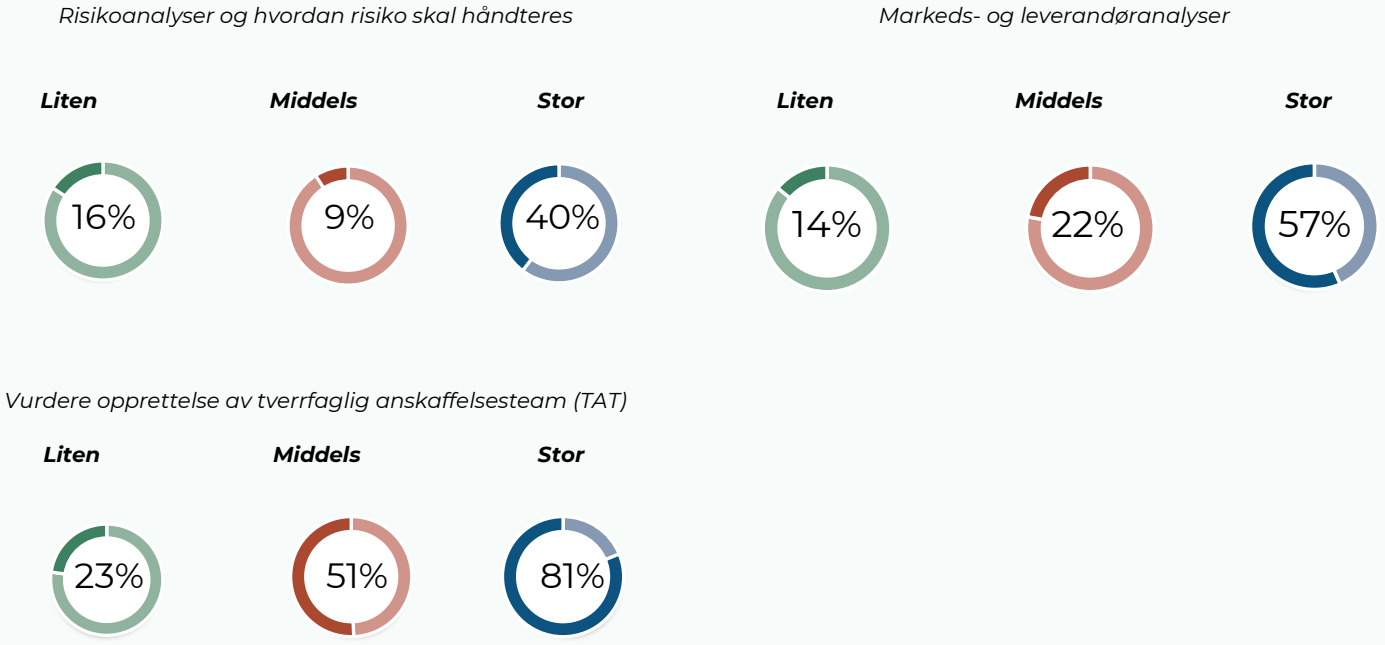
Videre må kommunene i henhold til anskaffelses-forskriftens §5-4, estimere verdi på kontrakten(e) i anskaffelsene. Kontraktens verdi vil være førende for hvilke regelverk som er gjeldende for anskaffelsen, som igjen er førende for den neste fasen hvor konkurransen forberedes.

Bør-aktiviteter

Selv om det er få aktiviteter som kommunen må gjøre i denne fasen, er det en rekke aktiviteter som kommunen bør gjennomføre i arbeidet med konkurransestrategi for å heve kvaliteten på anskaffelsesprosessen. Flere av disse aktivitetene bidrar til å verifisere behovet identifisert i behovsanalysen. Verifisering av behov innebærer i praksis å gjøre en mer detaljert vurdering av hvordan behovet kan dekkes gjennom

Figur 3-3: Indikatorer for aktiviteter i forberedelsesfasen

Hvor ofte omfatter anskaffelsens behovsfase følgende aktiviteter (for gjennomføring av enkeltanskaffelser, der det er relevant). Andel kommuner som oppgir ofte eller alltid.



Kilde: DFØ anskaffelsesundersøkelsen 2024

anskaffelsen. Aktiviteter som kan bidra til å verifisere behovet, er å etablere tverrfaglige team og markedsanalyser. Vi har derfor ikke inkludert verifisering av behovet som en egen aktivitet i denne fasen. I det følgende vil vi gi en nærmere beskrivelse av de ulike bør-aktivitetene.

Etablere tverrfaglige team

Tverrfaglige team bør benyttes når behovet som ligger til grunn for en anskaffelse skal defineres (Rambøll og Inventura, 2014). Behovsdefinering er viktig for at anskaffelsen svarer til det faktiske behovet kommunen har, og det er her det viktigste grunnlaget for besparelser og de gode anskaffelsene legges. Det er derfor viktig at innkjøpsteamene etableres og fungerer optimalt. Samtidig vil det være andre aktiviteter som vil være avgjørende for definering av behovet, som eksempelvis dialog med markedet.

Innkjøpsteamene bør være bredt sammensatt og bestå av innkjøpsfaglig kompetanse, teknisk fagkompetanse og juridisk kompetanse. Oppdatert fag- og produktkunnskap er viktig gjennomgående i forberedelsesfases, også i utarbeidelse av konkurransegrunnlag og kravspesifikasjon.

Vurdere risiko

Kommunen bør gjennomføre en risikovurdering i forberedelsesfasen. Dette innebærer å vurdere hvor stor betydning anskaffelsen har for virksomheten, og identifisere risikomomenter i anskaffelses-prosessen. Dette vil være førende for å vurdere hvor mange og hvilke ressurser som skal involveres i prosessen, og hvor omfattende prosess det skal legges opp til.

I Anskaffelsesundersøkelsen ble respondenter bedt om å oppgi hvor ofte de vurderer risiko og hvordan risiko burde følges opp som en del av forberedelses-fasen. Det er krevende å vite hva kommunene her har lagt i risikovurderinger når de har svart på undersøkelsen, og hva som skal kunne tolkes som et modent nivå. For enkle anskaffelser med liten risiko er det ikke gitt at det er behov for å gjennomføre risikovurderinger i hver eneste anskaffelse. Resultatene i undersøkelsen viser at små og mellomstore kommuner gjennomfører risikovurderinger vesentlig sjeldnere enn større kommuner. Dette kan isolert sett indikere at små og mellomstore kommuner er mindre modne når det kommer til det å gjennomføre risikovurderinger. Det kan også skyldes at anskaffelser som gjennomføres av mindre kommuner er mindre i omfang. Det kan medføre at færre ressurser må involveres, som gjør at risikoen generelt er lavere. Det kan resultere i at mindre kommuner nedprioriterer å gjennomføre formelle risikovurderinger.

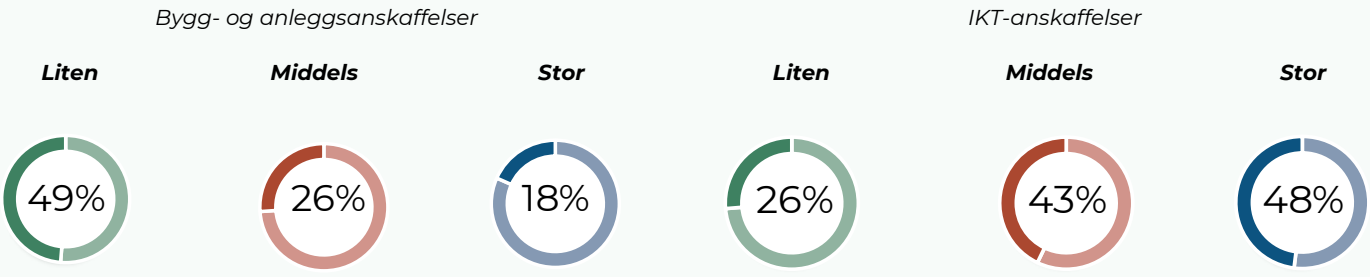
Som en del av risikovurderingen bør noen med anskaffelsesfaglig kompetanse involveres tidlig for å vurdere hvilket regelverk som vil komme til å gjelde for den enkelte anskaffelsen. Dette vil bidra til å redusere risikoen for at det gjøres feil senere i anskaffelsesprosessen, og unngå eventuelt merarbeid som følge av at prosessen kommer skjevt ut.

Resultater fra Anskaffelsesundersøkelsen indikerer at anskaffelsesenheten i små kommuner samarbeider tettere med fagavdelingene for bygg- og anlegg, sammenlignet med anskaffelsesenhetene i store og mellomstore kommuner. Dette kan skyldes at små kommuner har mer desentralisert organisering av anskaffelsesfunksjonen. Som følge av dette, sitter de som har ansvaret for å gjennomføre anskaffelser

Figur 3-4: Indikatorer for aktiviteter i forberedelsesfasen

I hvilken grad er anskaffelsesenheten tidlig involvert i følgende anskaffelser?

Andel kommuner som oppgir i stor eller svært stor grad



Kilde: DFØ anskaffelsesundersøkelsen 2024

i mindre kommuner, tettere på fagavdelingene, sammenlignet med store og mellomstore kommuner. I gjennomsnitt oppga derimot små kommuner at anskaffelsesenheten i kommunen i mindre grad er involvert med fagavdelingen ved IKT-anskaffelser enn store og mellomstore kommuner. En mulig forklaring kan være at små kommuner i større grad deltar i IKT-samarbeid med andre kommuner som gjennomfører egne anskaffelser, og hvor anskaffelsesenhet derfor ikke er involvert. IKT-anskaffelser kan tenkes å i større grad gjennomføres internt i store og mellomstore kommuner.

Definere roller og ansvar og vurdere muligheter for samarbeid

Et viktig ledd i alle fasene av anskaffelsesprosessen er å sikre at roller, ansvar og oppgaver er tydelig fordelt. I forberedelsesfasen bør roller og ansvar fordeles både med tanke på ansvaret for å forbedre konkurransen, men også ansvarsfordelingen i de to kommende fasene konkurransegjennomføring og kontraktsoppfølging.

Der det er relevant, bør kommunen vurdere om de kan samarbeide med andre kommuner om å gjennomføre anskaffelsen. Dette kan bidra til at kommunen fåren lavere pris og redusere administrasjonskostnader knyttet til anskaffelsen. I kapittel 4 beskriver vi hvilke typer anskaffelser som er egnet for samarbeid.

Markedsanalyse

Etter at beslutningen om å gjennomføre en anskaffelse er tatt, bør det gjennomføres en grundig kartlegging av markedet. Denne kartleggingen går utover den innledende dialogen med markedet. Formålet er å gi virksomheten en god innsikt i konkurransesituasjonen i markedet og på den måte gi bedre kunnskap om hvordan konkurransen bør innrettes. Eksempelvis vil dialogen med markedet gi grunnlag for beslutninger om kontrakten bør oppdeles i flere delkontrakter, om det er enkelte krav og kriterier som kan føre til at effektive tilbydere ikke får deltatt i konkurransen eller om det er tilstrekkelig med aktører som er i stand til å levere løsninger som virksomheten har behov for.

Dialogen med markedet vil danne grunnlaget for utarbeidelse av kravspesifikasjoner, tildelings-kriterier og kontraktsvilkår.

Resultater fra Anskaffelsesundersøkelsen viser at en liten andel av små og mellomstore kommuner alltid eller ofte gjennomfører markeds- og leverandøranalyser som en del forberedelsesfasen. Som drøftet under behovsdefineringen, kan dette til dels forklares med at det er enklere å ha oversikt over det lokale leverandørmarkedet i mindre kommuner.

Figur 3-5: Aktiviteter i konkurranse-gjennomføringsfasen



Note: Heltrukken boks viser aktiviteter som må gjennomføres. Stiplet boks viser aktiviteter som bør gjennomføres.

Forankring av konkurransestrategien

Avslutningsvis bør det gjennomføres en kvalitetssikring av alle valg som er gjort som en del av konkurransestrategien. Dette er med formål om å sikre at aktiviteter som har betydning for forberedelsen av konkurransen er gjennomført, og at de involverte partene har innsikt i resultatet fra disse aktivitetene.

3.2.3 Forberede konkurranse

Etter at de strategiske valgene for anskaffelsen er foretatt, kan kommunen gå i gang med å utarbeide anskaffelsesdokumentene. Arbeidet består i å utforme dokumenter som er i tråd med gjeldende regelverk og de strategiske valgene som er tatt i foregående faser. Denne fasen består i hovedsak av må-aktiviteter, siden regelverket legger tydelige føringer for hvordan dokumentene skal utformes.

Må-aktiviteter

Før man utarbeider anskaffelsesdokumentene må kommunene velge prosedyre for anskaffelsen basert på hvilken del av regelverket som er gjeldende. Prosedyrevalget er førende for utarbeidelse av anskaffelsesdokumentene.

Oppdragsgiver skal utarbeide anskaffelses-dokumenter for å oppfylle krav i anskaffelsesregelverket. Vi anser det som lite hensiktsmessig å gå inn på alle krav som må oppfylles i regelverket, og hvilke aktiviteter det medfører. Vi velger å inkludere at regelverket setter en rekke krav til hvordan andre samfunnshensyn skal ivaretas. Dette er regulert både i lov om offentlige anskaffelser og i anskaffelsesforskriften, i tillegg til i egne forskrifter som regulerer spesifikke hensyn, som forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser.

Det varierer hvilke krav som gjelder for den enkelte anskaffelse. Videre varierer det hvor mye handlingsrom oppdragsgiver har til å oppfylle de ulike kravene. For eksempel skal klima- og miljø fra og med 1. januar 2024 vektes med minimum 30 %, jf. FOA § 7-9 i anskaffelser. Unntak fra dette må begrunnes i anskaffelses-dokumentene. Et annet eksempel er at oppdragsgiver er pålagt å ta hensyn til universell utforming i enkelte anskaffelser, j.f LOA § 5 og FOA § 15-2, uten at det settes detaljerte krav til hvordan disse hensynene skal ivaretas i anskaffelsene. Oppdragsgiver må derfor identifisere hvilke krav som gjelder for den enkelte anskaffelse, og deretter vurdere hvordan kravene skal ivaretas i anskaffelsen.

Til slutt må det framkomme at kommunene følger de frister som er angitt i lov. Det må foreligge kvalifikasjonskrav på selskapsnivå og tildelings-kriterier for utvelgelse av vinnende tilbud.[5] Videre må kommunen ha en modell for evaluering, som skal bidra til å avdekke det mest fordelaktige tilbudet basert på tildelingskriteriene.

3.3 Aktiviteter i konkurranse-gjennomføringsfasen

I denne fasen kunngjøres konkurransen og eventuelle spørsmål fra leverandører besvares. Etter at tilbudsfristen er utløpt skal de innkomne tilbudene evalueres, og valg av leverandør skal meddeles før kontrakt inngås. Overordnet kan derfor konkurransegjennomføringen deles inn i to hovedaktiviteter:

- kunngjøring
- evaluering

Videre vil vi gi en kort beskrivelse av de ulike må- og bør-aktivitetene i disse to fasene.

3.3.1 Kunngjøring og evaluering

Figur 3-5 viser en forenklet fremstilling av de ulike aktivitetene som bør og må gjennomføres for hovedaktivitetene kunngjøring og evaluering. Som vist i figuren, består fasene i hovedsak av må-aktiviteter som er hjemlet i Lov om offentlige anskaffelser (Anskaffelsesloven, 2016) i tillegg til forskrifter som er hjemlet i denne loven. Nedenfor vil vi gi en kort beskrivelse av de ulike aktivitetene. I Anskaffelsesundersøkelsen er det ikke stilt spørsmål knyttet til aktiviteter de gjennomfører i konkurransegjennomføringsfasen.

Må aktiviteter

Dersom det kun gjennomføres anskaffelser i del 1 av Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA), kan man gjennomføre anskaffelser på e-post eller lignende. Videre står oppdragsgiver fritt til å ikke kunngjøre konkurransen, og heller invitere inn de leverandørene som de ønsker å levere tilbud.

Vi understreker at kommunene bør vurdere å ikke kunngjøre anskaffelsen der det er mulig, og direkteanskaffelse dersom det er mulig (Oslo Economics og Inventura, 2022). Dersom regelverket tillater det, kan det være hensiktsmessig for kommunen å ikke kunngjøre anskaffelsen og heller invitere inn et utvalg leverandører dersom:

- Det er en risiko for at kommunen kan motta et større antall tilbud
- Kommunen har god kjennskap til markedet
- Forhold som er krevende å kontraktsfeste, som kvalitet, er særlig vektlagt.[6]

Dersom verdien av anskaffelsene overskrider terskelverdiene i regelverket, plikter kommunene å gjennomføre konkurransen med et konkurransegjennomføringsverktøy og kunngjøre konkurransen på Doffin. Eksempel på konkurransegjennomføringsverktøy er Mercell og Tendsign,

[5] Kvalifikasjonskrav på selskapsnivå kan også være relatert til forhold ved de ansatte i selskapet.

[6] Enkelte aspekter kan være krevende å kontraktsfeste, som for eksempel kvalitet. Da er det også vanskelig for oppdragsgiver å følge opp og sanksjonere leverandør dersom de ikke leverer som lovet i kontraktsperioden. Dette kan gjøre at leverandør er opportunistiske når de byr på en kontrakt, og deretter levere dårlig kvalitet i kontraktsperioden. Dersom leverandør inviteres inn i konkurransen kan de ha interesse av å levere høy kvalitet i kontraktsperioden for å sikre at de blir invitert inn neste gang. Enkelte studier har derfor vist det å invitere inn et fåtall leverandører kan være særlig relevant i anskaffelser hvor forhold som er krevende å kontraktsfeste er viktig, sammenlignet med det å kunngjøre konkurransen (se blant annet (Spulber, 1990; Manelli & Vincent, 1995)).

All kommunikasjon og informasjonsdeling mellom oppdragsgiver og alle tilbyderne skjer gjennom denne digitale plattformen. Eksempelvis skal spørsmål fra leverandører også besvares i konkurransegjennomføringsverktøyet.

Krav om elektronisk kommunikasjon i tilbudsfasen inkluderer elektronisk tilbudsinnlevering. Som nevnt under 3.3.1, kan dette skje enten per epost eller via konkurransegjennomføringsverktøy, avhengig av anskaffelsens verdi.

Kommunen må evaluere kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier på en måte som sørger for likebehandling av de innkomne tilbudene og etterprøvbarhet. Avhengig av prosedyrevalg må kommunene avgjøre hvorvidt man skal gjennomføre dialog med tilbydere etter innlevert tilbud. Tilbud som har vesentlige avvik fra anskaffelsesdokumentene, skal avvises etter krav i forskriften. Alle tilbydere skal få et meddelelsesbrev som angir resultatet av konkurransen.

Etter tildelt kontrakt skal det gå rimelig tid før kontrakten kan signeres. Over EØS-terskel er dette 10 virkedager. Ved begjæring om innsyn skal dette behandles i henhold til krav i anskaffelsesforskriften og offentlighetsloven.

Kommunen må signere en kontrakt med vinnende tilbyder som angir spillereglene for gjennomføring av den avtalte leveransen.

Det skal føres protokoll for gjennomføring av anskaffelsesprosessen som sikrer at all relevant dokumentasjon i gjennomføringen blir ivaretatt. For å sikre etterprøvbarhet skal alle relevante dokumenter arkiveres i minst 10 år, eller så lenge kontrakten er i bruk.

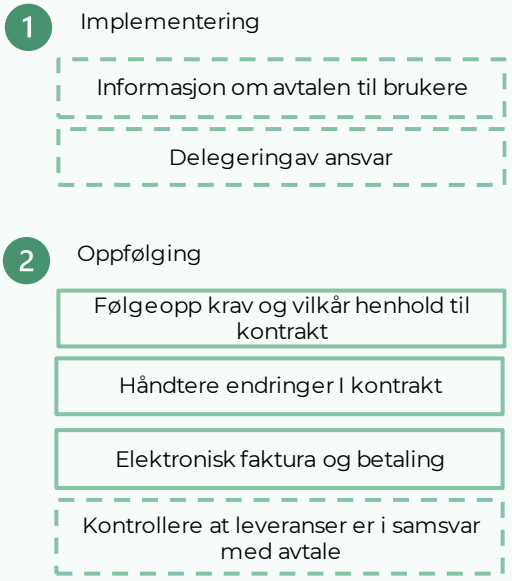
Bør-aktiviteter

Et viktig aspekt ved konkurransegjennomføringen er å høste erfaringer fra gjennomføringen ved å evaluere konkurransen i etterkant. Formålet med evalueringen er å dokumentere erfaringene fra konkurransen og dermed forbedre gjennomføring av kommende konkurranser. Evalueringen bør dekke samtlige ledd i anskaffelsesprosessen, slik at alle faser og trinn blir dekket. (DFØ)

3.4 Aktiviteter i kontraktsoppfølgingen

I kontraktsoppfølgingsfasen skal kommunene sikre at varer og tjenester har blitt levert etter avtale (Langseth & Similä, 2021). Fasen har også som formål å bidra til god kommunikasjon og samarbeid mellom leverandøren og innkjøperen.

Figur 3-6: Aktiviteter i kontraktsoppfølging

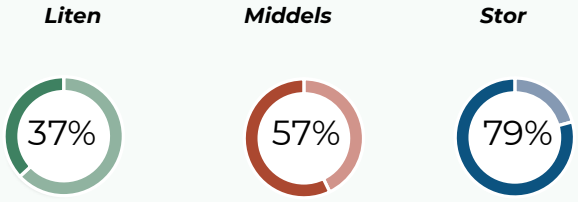


Note: Heltrukken boks viser aktiviteter som må gjennomføres. Stiplet boks viser aktiviteter som bør gjennomføres.

Figur 3-7: Indikatorer for aktiviteter i kontraktsoppfølging

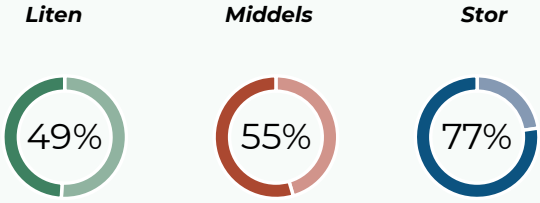
Hvor ofte ivaretar virksomheten kontraktsoppfølging ved Kontraktsimplementering?

Andel kommuner som oppgir ofte eller alltid.



Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander? Ansvaret for kontraktsoppfølging er tydelig fordelt mellom innkjøpsenheten og fagenheter/avdelinger

Andel kommuner som oppgir helt eller delvis enig

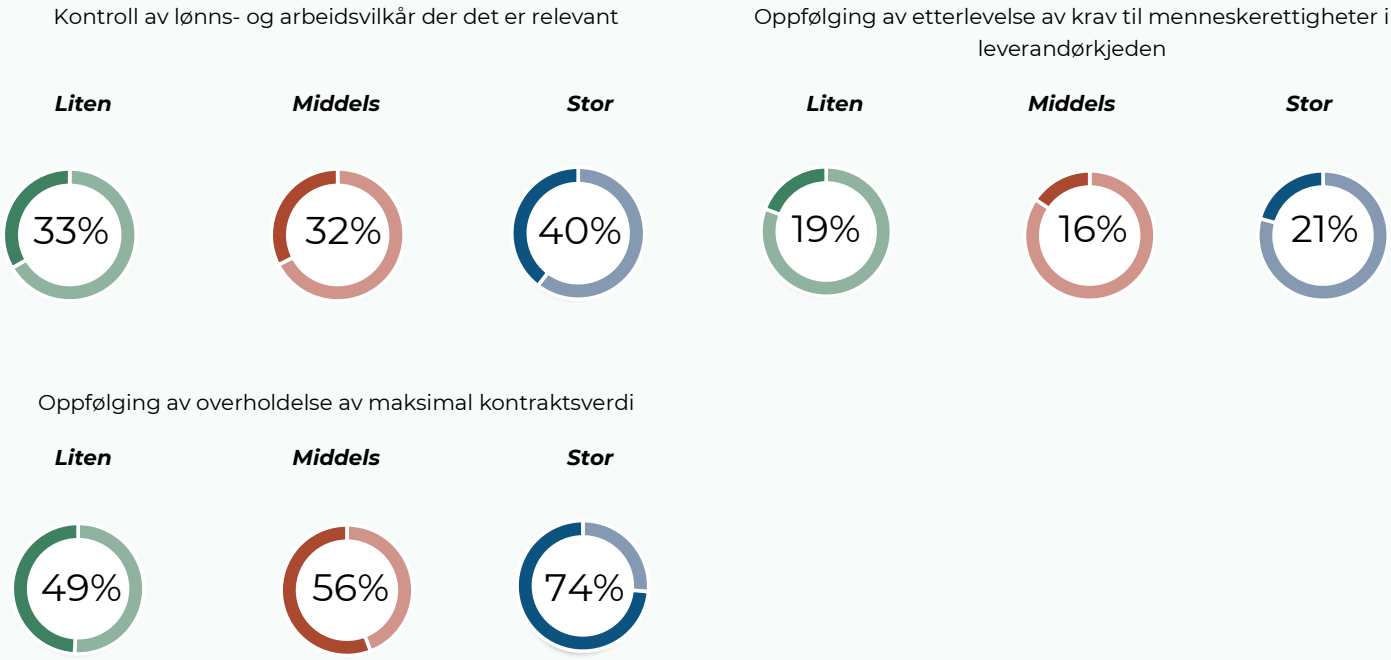


Kilde: DFØ anskaffelsesundersøkelsen 2024

Figur 3-8: Indikatorer for aktiviteter i oppfølging

Hvor ofte ivaretar virksomheten kontraktsoppfølging ved å gjøre følgende oppgaver?

Andel kommuner som oppgir ofte eller alltid.



Kilde: DFØ anskaffelsesundersøkelsen 2024

Kontraktsoppfølgingsfasen består i hovedsak av følgende overordnede aktiviteter:

- implementering
- oppfølging

3.4.1 Implementering

Implementeringsfasen innebærer å sikre at nødvendige parter får innsikt i kontrakten som er inngått med leverandør. Kommunen er ikke lovpålagt å gjennomføre noen aktiviteter i denne fasen. Vi har derfor kun bør aktiviteter i denne fasen.

Bør-aktiviteter

Informasjon om avtalen til brukere

Etter implementering bør brukere i kommunen få informasjon om kontrakten som er inngått og hvordan de skal ta den i bruk. Dette er spesielt viktig i forbindelse med avtaler som flere ulike aktører skal forholde seg til, som eksempelvis rammeavtaler om kjøp av forbruksmateriell. Hvis aktørene som er ment å benytte seg av avtalen ikke er informert, vil det være vanskeligere å sikre at avtalen fungerer etter hensikten og dekker behovene som lå til grunn for anskaffelsen.

I Anskaffelsesundersøkelsen ble ikke respondentene spurt om hvorvidt de informerer brukerne om kontraktene som er inngått. I intervjuer spurte vi respondenter om de hadde rutiner eller systemer for å informere om inngåtte kontrakter. Enkelte kommuner oppga å ha tydelige systemer for å systematisere og samle informasjon om kontrakter på ett sted. Dette gjelder både for kommunens egne avtaler og avtaler som har blitt tilgjengeliggjort gjennom innkjøpssamarbeid. Andre kommuner har ikke slike systemer, og mangler en oversikt over gjeldene avtaler som brukere kan benytte seg av.

I Anskaffelsesundersøkelsen ble respondentene derimot spurt om kontraktsimplementering på et mer overordnet nivå inngår som en del av kontraktsoppfølgingen. På dette spørsmålet svarte 37 prosent av de små kommuner at dette skjer ofte eller alltid. For de middels store og store kommunene er andelen henholdsvis 57 og 79 prosent.

Delegering av ansvar

Etter at kontrakten er signert, vil det også være nødvendig å delegere ansvar for oppfølging av kontrakten og leverandøren. Overgangen fra konkurransegjennomføringen til kontrakts-oppfølgingen kan innebære at ansvaret for anskaffelsen flyttes fra en innkjøpsenhet til fagavdelingen som skal benytte seg av kontrakten som er underskrevet. Uavhengig av hvilken enhet som har ansvaret for oppfølgingen, er en viktig del av implementeringen å sørge for at

ansvarsfordelingen er tydelig kommunisert. I anskaffelsesundersøkelsen oppga 49 prosent av de små kommunene og 55 prosent av de middels store kommunene at de er helt eller delvis enig i påstanden om at ansvaret for kontraktsoppfølging er tydelig fordelt mellom innkjøpsenheten og fagenheter/avdelinger. For de største kommunene er andelen 77 prosent.

3.4.2 Oppfølging

Neste fase innebærer å følge opp kontrakten. Denne fasen består i hovedsak av må-aktiviteter som kommunen er lovpålagt å gjennomføre.

Må-aktiviteter

I kontraktsoppfølgingsfasen må kommunen gjennomføre følgende aktiviteter:

- følge opp krav og vilkår i henhold til kontrakt
- håndtere endringer i kontrakt
- motta elektronisk faktura og gjennomføre betaling

Følge opp krav og vilkår i henhold til kontrakt

Kommunen plikter å følge de krav og vilkår som følger den enkelte kontrakt. Dette innebærer blant annet å kontrollere at leveransen er i henhold til avtalt pris og kvalitet, og at leverandøren følger de krav som fremkommer i kontrakten, og eventuelt sanksjonere leverandør i henhold til kontrakt. Etter kommuneloven skal kommunale virksomheter ha system og rutiner for å sikre at kontrakter følges opp, og for kontroll av krav til lønns- og arbeidsvilkår.

Håndtere endringer i kontrakt

Dersom det skal gjøres endringer i kontrakt, må oppdragsgiver foreta en vesentlighetsvurdering. Om endringene er vesentlige må det gjennomføres en ny konkurranse.

Motta faktura og gjennomføre betaling

Kommunen må betale for de varene og tjenestene de kjøper inn. Ved mottak av faktura må den attesteres og godkjennes av noen med budsjettdisponeringsmyndighet. Denne prosessen kan gå automatisk via bestillings-systemet, eller manuelt ved å spore opp korrekt mottaker av fakturaen. Deretter må de rette personene kontrollere at faktura er i henhold til det som er avtalt med leverandør, før faktura sendes til utbetaling. Ved feil må de følge opp leverandør og eventuelt be om kreditnota og ny faktura.

Det er krav til elektronisk faktura og betaling i regelverket om offentlige anskaffelser (DFØ, 2023). Dette innebærer å være i stand til å motta elektronisk faktura og kreditnota (EHF). Kommuner må derfor ha etablert systemer som sikrer at betaling kan skje ved elektronisk faktura.

Bør aktiviteter

Etter hvert som avtalen har tredd i kraft må kontrakten følges opp. Dette innebærer blant annet statusmøter og løpende kontakt med leverandør. Oppfølgingen er også relatert til kontroll av at varer og tjenester som skal leveres og holder avtalt kvalitet og pris. Oppfølgingen bør derfor være mer omfattende enn utelukkende fakturaoppfølging.

Manglende oppfølging og kontroll av leveranser og priser kan føre til at kommunene blir fakturert høyere beløp enn det som er avtalt (Rambøll og Inventura, 2014). Gode systemer for faktura-håndtering gjør det enklere å følge opp at faktureringen skjer i samsvar med kontrakten. Tettere oppfølging av kontrakten kan også bidra til læring som det kan dras nytte av i fremtidige anskaffelsesprosesser.

I anskaffelsesundersøkelsen ble respondenter stilt flere spørsmål om hvor ofte de kontrollerte ulike forhold i kontrakten som en del av kontrakts-oppfølgingen. Som vist i Figur 3-9 oppga om lag 60 prosent av store og mellomstore kommuner at de ofte eller alltid både følger opp leveransen (tid, antall og kvalitet) og følger opp at resultatet for anskaffelsen blir nådd. Små kommuner oppga i større grad at de følger opp leveransen enn at de følger opp at resultatet blir nådd. Dette kan forklares med at det er enklere å følge opp hva som leveres, enn å faktisk vurdere om det som leveres er tilstrekkelig i henhold til det som er avtalt i kontrakt.

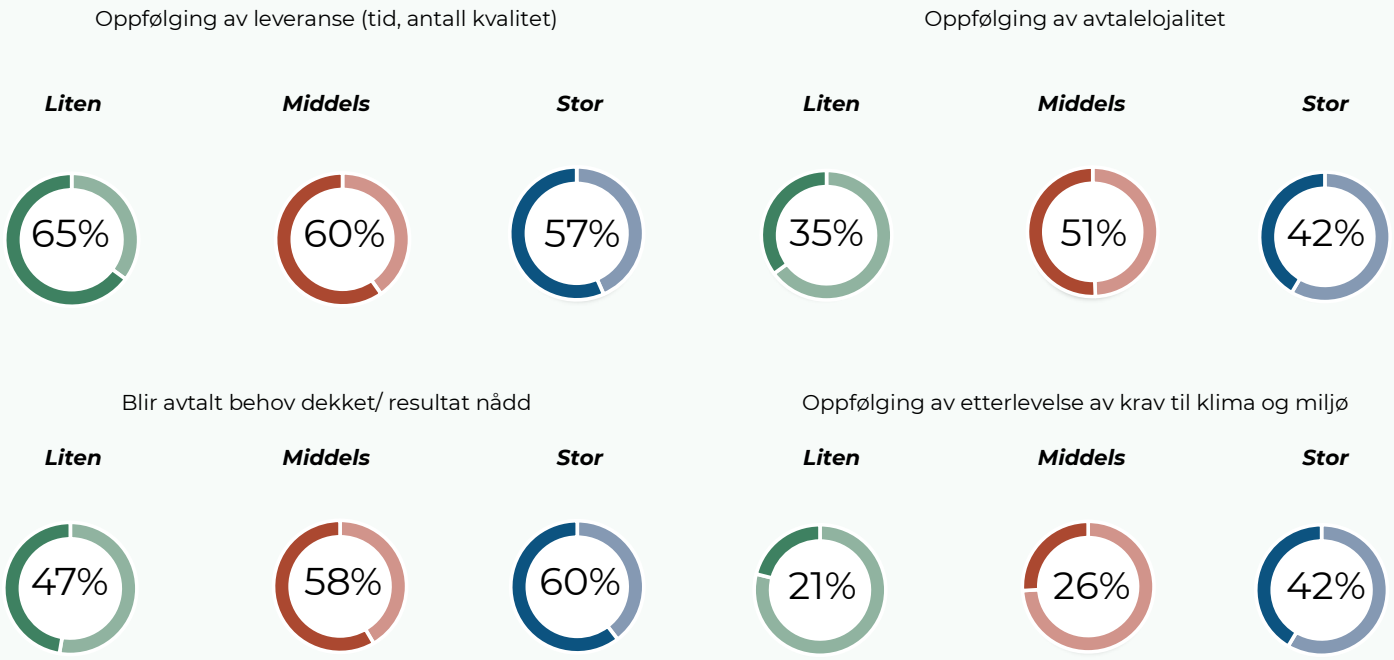
Andelen som oppga at de ofte eller alltid følger opp etterlevelse av krav til klima og miljø er vesentlig lavere enn for oppfølging av leveranse og resultater. Dette gjelder særlig for små kommuner. Dette kan forklares med at det er mer krevende å kontrollere oppfyllelsen av klima- og miljøkrav. Dersom klima- og miljøavtrykket i anskaffelsen vurderes å være liten, vil det være uforholdsmessig å bruke mye ressurser på å kontrollere at leverandøren oppfyller kravene (Oslo Economics og Inventura, 2018). Dermed er det ikke nødvendigvis hensiktsmessig at kommunen følger opp at leverandøren overholder krav om klima og miljø i alle typer anskaffelser.

Klima- og miljøavtrykket i anskaffelser er sannsynligvis mindre i små kommuner, noe som kan være med å forklare hvorfor det i mindre grad følges opp i disse kommunene. Samtidig kan det også indikere at mindre kommuner ikke har kompetanse og ressurser til å følge opp krav i anskaffelser hvor klima- og miljøavtrykket er stort. Flere kommuner trekker i intervjuer frem nettopp mangelen på ressurser med miljøfaglig

Figur 3-9: Indikatorer for aktiviteter i kontraktsoppfølging

Hvor ofte ivaretar virksomheten kontraktsoppfølging ved å gjøre følgende oppgaver?

Andel kommuner som oppgir ofte eller alltid.



Kilde: DFØ anskaffelsesundersøkelsen 2024

kompetanse, og at mangelen på kompetanse har blitt tydeligere etter at nye krav til klima og miljøhensyn trådte i kraft.

I tillegg til å kontrollere at leverandører leverer i henhold til kontrakt, bør kommunen kontrollere at avtalen blir benyttet ute i virksomheten. Dette innebærer å følge opp at brukere ikke kjøper utenfor avtale, og at brukere kjøper de varene fra avtalen som kommunen har inngått (sortimentslojalitet).

I Anskaffelsesundersøkelsen oppga 35 prosent av små kommuner at de alltid eller ofte følger opp avtalelojalitet som en del av kontraktsoppfølgingen. Avtalelojalitet er et mål på hvor stor andel av kjøp innenfor en kategori som kjøpes på inngåtte avtaler. Lav avtalelojalitet innebærer at mange velger å kjøpe produkter fra andre leverandører enn de som kommunene har avtale med. Høy lojalitet til inngåtte avtaler sikrer volumkonsentrasjon, styring av pris og kontraktbetingelser (DFØ, 2025). Blant store og mellomstore kommuner er andelen som oppga at de følger opp avtalelojalitet på henholdsvis 42 og 51 prosent.

Flere av de små kommunene oppga at de følger opp leveransene, sammenlignet med de store og mellomstore kommunene. Samtidig er det størst andel av de store og mellomstore kommunene som oppga å følge opp at avtalt behov/resultat blir nådd. Dette kan indikere at mindre kommuner har gode systemer for å følge opp at de mottar det de har bestilt, men at de har mindre oversikt over om det de har bestilt er i henhold til avtalen. Små kommuner oppga også at de i større grad opplever å ha tilstrekkelig tid og ressurser til å følge opp kontrakt og leverandør på en god måte sammenlignet med store og mellomstore kommuner. En mulig forklaring er at kortere avstander mellom de som har ansvaret for å følge opp kontrakt og de som inngår avtaler, kan bidra til bedre samarbeid og oppfølging av avtalene. Dette er i tråd med forskning som viser at sentralisering av myndighet kan føre til at de ute i virksomheten føler mindre ansvar for å følge de føringene som gis fra sentralt hold (Tirole & Aghion, 1997). Det var også et funn fra evalueringen av Statens Innkjøpssenter at brukere ute i virksomheter som deltok på

rammeavtaler følte mindre ansvar for å kjøpe innenfor avtaler som ble inngått gjennom Statens innkjøpssenter (Oslo Economics og Inventura, 2019).

Det er dermed store forbedringspunkter for alle kommuner i kontraktsoppfølgingsfasen. Det er i denne fasen flest kommuner i Anskaffelsesundersøkelsen oppgir at de ikke har tilstrekkelig kompetanse eller ressurser til å gjennomføre fasen på en god måte.

3.5 Barrierer

I dette kapittelet vil vi beskrive noen overordnede barrierer som er gjennomgående for de ulike stegene i anskaffelsesprosessen.

3.5.1 Mangel på kompetanse

En generell barriere i alle faser av anskaffelsesprosessen er manglende kompetanse på hvordan de ulike aktivitetene skal gjennomføres, og manglende tilgang på ressurser til å gjennomføre de ulike aktivitetene.

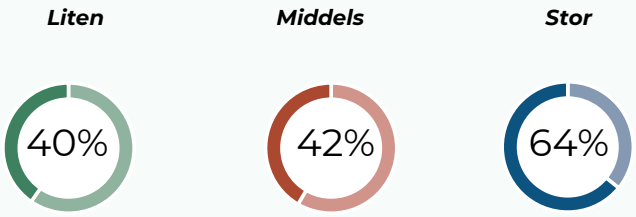
I Anskaffelsesundersøkelsen ble respondenter bedt om å oppgi i hvilken grad de opplever å ha tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre de ulike fasene i anskaffelsesprosessen. Figur 3-10, Figur 3-11 og Figur 3-12 viser resultatene for den opplevde kompetansen de ulike fasene. For forberedelsesfasen, Figur 3-10, er spørsmålet om kompetanse fordelt på områdene behovsplanlegging, analyser generelt og markedsdialog. Som vist i figurene oppga generelt en større andel av de store kommunene at de opplever å ha tilstrekkelig kompetanse på å gjennomføre de ulike fasene enn små og mellomstore kommuner.

I konkurransegjennomføringsfasen oppga 79 prosent av de store kommunene å ha tilstrekkelig kompetanse, mens 58 prosent av de mellomstore og 37 prosent av de små kommunene oppga det samme.

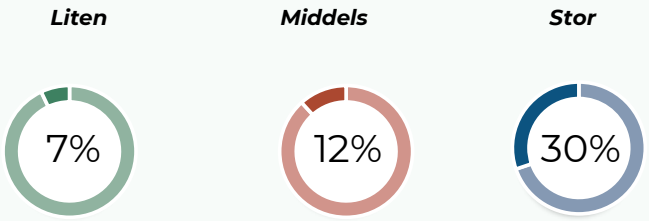
Resultatene viser også at alle typer kommuner oppga at kontraktsoppfølgingsfasen er den fasen hvor de minst grad har tilstrekkelig kompetanse. I Anskaffelsesundersøkelse oppga 35 prosent av de små kommunene, 25 prosent av de middels store kommunene og 45 prosent av de store kommunene at de i stor eller svært stor grad har tilstrekkelig kompetanse på kontraktsoppfølging (Figur 3-12). 14 prosent av kommunene oppga å i liten grad ha tilstrekkelig kompetanse om kontraktsoppfølging. Dette er også i tråd med funn

Figur 3-10: Indikatorer for kompetanse og ressurser i forberedelsesfasen

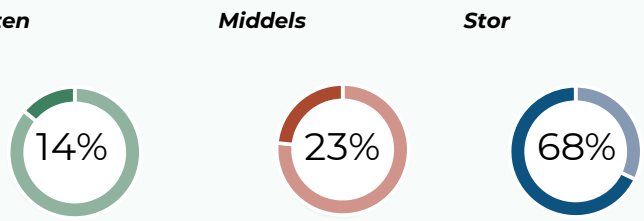
Kommuner som oppgir å i stor eller svært stor grad å ha tilstrekkelig kompetanse på behovsplanlegging (identifisere behov og forberede konkurranse)



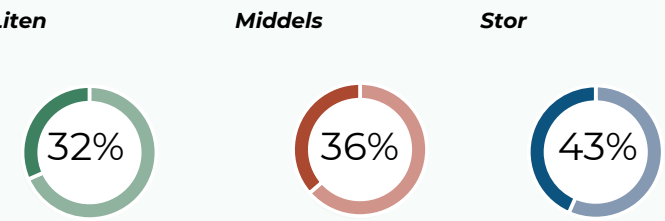
Kommuner som oppgir å i stor eller svært stor grad å ha tilstrekkelig kompetanse på analyser generelt (spendanalyser, markedsanalyser, leverandøranalyser, behovsanalyser mfl.)



Kommuner som oppgir å i stor eller svært stor grad å ha tilstrekkelig opplever å tilstrekkelig kompetanse på markedsdialog



Kommuner som oppgir å i stor eller svært stor grad å ha tilstrekkelig tid og ressurser til å avklare behov og forberede konkurranser på en god måte



Kilde: DFØ anskaffelsesundersøkelsen 2024

i intervjuer, hvor kommunene vi intervjuet gjennomgående trakk frem denne fasen som særlig krevende.

Blant de små kommunene er det mindre differanse mellom hvor store andel respondenter som oppga at de har tilstrekkelig kompetanse i de ulike fasene. Av de små kommunene som har svart på undersøkelsen, oppga om lag like mange at de i noen eller stor grad har tilstrekkelig kompetanse på konktraktsoppfølging som konkurransegjennomføring (henholdsvis 35 og 37 prosent). For forberedelsesfasen er tilsvarende andel 40 prosent (representert ved spørsmål om behovsplanlegging). Dette kan indikere at det er en mer generell kompetansemangel blant de små kommunene enn blant de store og mellomstore kommunene.

Mangel på kompetanse fremstår derfor som en særlig barriere for små kommuner og i kontraktsoppfølgingsfasen. I intervjuer har vi spurt kommunen om hvilken type kompetanse de mener er særlig relevant for å kunne gjennomføre anskaffelser på en god måte, og hva de opplever som særlig utfordrende. Vi går nærmere inn på dette i kapittel 6, og vi vil derfor ikke beskrive dette i detalj i dette kapitelet. Vi vil allikevel påpeke enkelte funn fra intervjuer om noen særskilte barrierer knyttet til kompetanse.

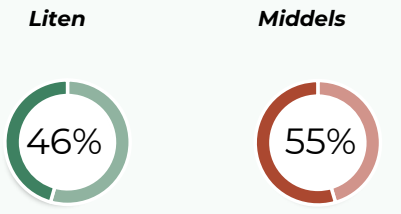
Mangel på juridisk kompetanse

Intervjuobjekter peker på at anskaffelsesfunksjonen i kommunen må dekke mange kompetanse-områder. Disse inkluderer blant annet kompetanse om prosessledelse, anskaffelsesregelverk, analyser og bruk av digitale verktøy. Små og mellomstore kommuner som muligens kun har én dedikert ressurs som arbeider med anskaffelser, påpeker at den ressursen er en generalist som er god på mange ulike områder uten å nødvendigvis være spesialist på ett konkret felt. Unntaket som trekkes frem er jus, hvor enkelte peker på at kommuner bør ha tilgang på juridisk kompetanse internt i kommunen. Enkelte av de mindre kommunene i intervjuer peker på at mangel på juridisk kompetanse internt i kommunen som en barriere for små og mellomstore kommuner.

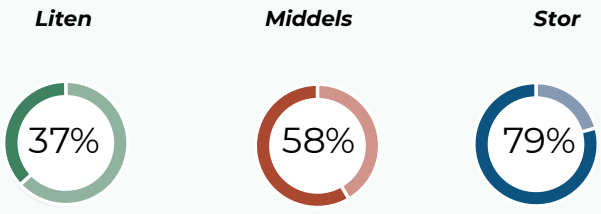
I Anskaffelsesundersøkelsen ble respondentene bedt om å vurdere i hvilken grad de opplever at de har tilstrekkelig kompetanse på anskaffelsesregelverket. Resultatene viser at store kommuner opplever i vesentlig større grad å ha tilstrekkelig kompetanse på anskaffelsesregelverket enn små og mellomstore kommuner. Av små kommuner oppga under halvparten av kommunene at de i stor eller nokså stor grad har tilstrekkelig kompetanse på anskaffelsesregelverket. Dette kan forklares med at små og mellomstore kommuner i mindre grad har tilgang på juridisk kompetanse internt i kommunen enn blant store kommuner.

Figur 3-11: Indikatorer for ressurser og kompetanse i konkurransegjennomføring

Kommuner som oppgir å være helt eller delvis enig i at de har tilstrekkelig tid og ressurser til å gjennomføre konkurranser på en god måte



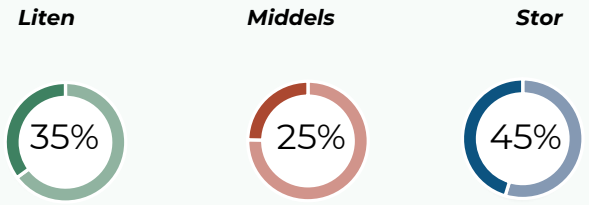
Kommuner som oppgir å i stor eller vært stor grad ha tilstrekkelig kompetanse på konkurransegjennomføring



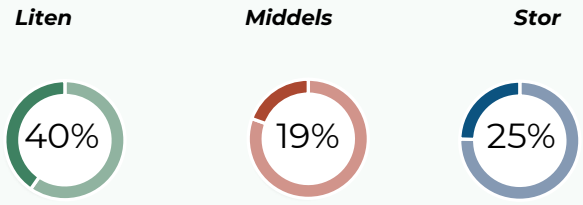
Kilde: DFØ anskaffelsesundersøkelsen 2024

Figur 3-12: Indikatorer for ressurser og kompetanse i kontraktsoppfølging

I hvilken grad opplever du at virksomheten har tilstrekkelig kompetanse på følgende områder ved arbeid med anskaffelser: Kontraktsoppfølging (følge opp kontrakter og leverandører)



Kommuner som oppgir å være helt eller delvis enig i påstanden: vi har tilstrekkelig med tid og ressurser til å følge opp våre kontrakter og leverandører på en god måte



Kilde: DFØ anskaffelsesundersøkelsen 2024

Kompetanse om å ivareta andre samfunnshensyn

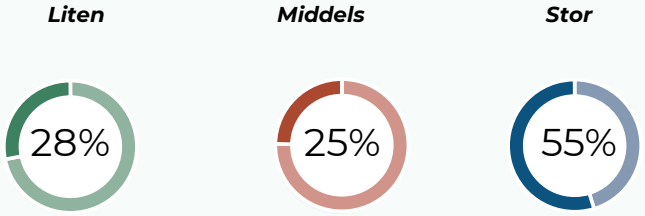
I intervjuer oppga også flere kommuner i ulike størrelser manglende kompetanse på det å ivareta andre samfunnshensyn, som klima- og miljø og sosiale forhold, i ulike deler av anskaffelsesprosessen. Dette gjelder både å identifisere for hvilke anskaffelser disse hensynene skal ivaretas, prioritering av hensyn, utforming av krav og kriterier og oppfølging av krav i kontraktsfasen.

Dette understøttes også av funn i Anskaffelsesundersøkelsen, hvor respondentene ble spurt om de opplever å ha tilstrekkelig kompetanse på klima- og miljø, lønns- og arbeidsvilkår og menneskerettigheter. Hovedvekten av alle kommunene oppga at de føler å ikke ha tilstrekkelig kompetanse på disse områdene, som vist i Figur 3-13. Det er særlig de små og mellomstore kommunene som sliter med dette, men blant de store kommunene er det også under halvparten som oppga at de i stor eller noen grad opplever å ha tilstrekkelig kompetanse på klima og

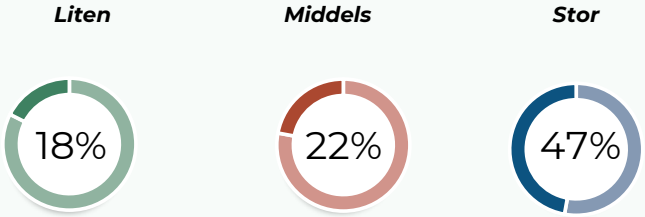
Figur 3-13: Indikatorer for kompetanse om andre samfunnshensyn

I hvilken grad opplever du at virksomheten har tilstrekkelig kompetanse på følgende områder ved arbeid med anskaffelser:
Andel som oppgir stor og svært stor grad

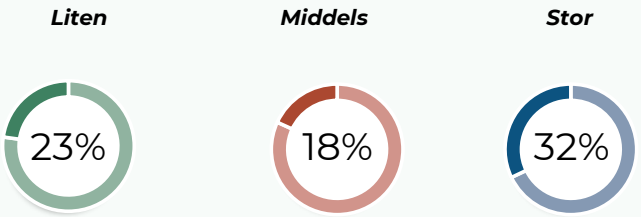
Arbeidslivskriminalitet/ lønns- og arbeidsvilkår



Klima og miljø



Ivaretakelse av menneskerettigheter i leverandørkjeden



Kilde: DFØ anskaffelsesundersøkelsen 2024

miljø og ivaretakelse av menneskerettigheter i leverandørkjeden.

Flertallet av respondentene i Anskaffelsesundersøkelsen oppga at de gjennomfører grunnleggende aktiviteter som en del av kontraktsoppfølgingsfasen. Slike aktiviteter inkluderer blant annet å kontrollere leveransene,

Fagressurser prioriterer ikke å sette av tid

Fra intervjuer kommer det frem at en del fagavdelinger i ulike kommuner ikke prioriterer å sette av tid til å delta i tverrfaglige team. Dette begrunnes med at de ikke ser verdien i å delta i teamene. Mangel på prioritering i ledelsen i de ulike fagavdelingene og høyere opp i kommunen kan derfor være en barriere for å få tilgang til relevant kompetanse i anskaffelsene.

3.5.2 Mangel på ressurser

Tilsvarende som for kompetanse, er mangel på ressurser en barriere for å lykkes med anskaffelser for mange kommuner. Respondentene i Anskaffelsesundersøkelsen ble også bedt om å oppgi i hvilken grad de opplever å ha tilstrekkelig kapasitet til å gjennomføre tre hoveddelene av anskaffelsesprosessen. På dette spørsmålet var det mindre forskjell i svarene mellom kommunene, sammenlignet med spørsmålet om de hadde tilstrekkelig kompetanse. Tilsvarende som for kompetanse opplever de minste kommunene i mindre grad å ha tilstrekkelig ressurser, mens de største kommunene opplever å ha mest ressurser til å gjennomføre fasen.

Gjennomgående oppga kommunene at de opplever at de har størst ressursmangel i kontraktsoppfølgingsfasen. Dette er sammenfallende med tilbakemeldinger i intervjuer. Intervjuobjektene oppga at kontraktsoppfølgingen gjerne nedprioriteres. Det pekes på at det hovedfokuset gjerne blir å få på plass avtaler slik at kommunene ikke bryter anskaffelsesregelverket.

I intervjuer pekes det blant annet på følgende forhold som er tidkrevende eller som bidrar til ineffektiv bruk av ressurser:

- Mangel på styring knyttet til å prioritere hva ressurser skal bruke tid på. Dette kan være prioritering av hvilke anskaffelser som skal gjennomføres, og hvor mye tid som skal brukes på ulike faser.
- Manglende forståelse av hva som er gevinstene av å gjennomføre anskaffelser på en god måte i kommunens administrative ledelse gjør at det det ikke prioriteres å bruke ressurser på anskaffelser i kommunen.

kontrollere at verdi ikke overskriver maksimal verdi i kontrakten og kontrollere at resultatet av anskaffelsen dekker avtalt behov Dette indikerer at den opplevde mangelen på kompetanse og ressurser i denne fasen særlig er drevet av at de ikke har ressurser eller kompetanse til å følge opp andre samfunnshensyn på en god måt

- Mangel på støtteverktøy i ulike deler av anskaffelsesprosessen som gjør at enkelte prosesser er tidkrevende. Dette er beskrevet nærmere i neste avsnitt.

3.5.3 Mangel på støtteverktøy

Dårlig datakvalitet og mangel på gode systemer kan gjøre det vanskelig for innkjøpsansvarlig å identifisere hva kommunen kjøper inn (Oslo Economics og Inventura, 2020). Med bakgrunn i dette, kan det være krevende for kommunen å vite om det er områder hvor det burde gjennomføres en anskaffelse.

Flere intervjuobjekter trekker frem at bruk av støtteverktøy i ulike deler av anskaffelsesprosessen enten har vært et suksesskriterium, eller at mangel på slike verktøy er en barriere. Dette inkluderer verktøy som gjør det mulig å få oversikt over kommunens innkjøpsportefølje for planlegging av fremtidige anskaffelser, oppfølging av kontrakter, innkjøp-til-betaling og arkivering er områder hvor det trekkes frem at det er behov for støtteverktøy.

Det er potensielt flere gevinster som følger av bruk av støtteverktøy. Disse inkluderer redusert ressursbruk i anskaffelsesprosessen, bedre oppfølging av leverandører og kontrakter, mer informasjon om områder hvor kommunen bør inngå nye avtaler og bedre datagrunnlag i anskaffelser. Dette kan igjen bidra til bedre oppnåelse av kommunens mål.

Anskaffelse og implementering av slike verktøy kan derimot være kostbart og ressurskrevende. For små kommuner er det ikke gitt at det vil være lønnsomt å investere i slike verktøy. Flere etterspør derfor enkle verktøy, og at flere kommuner går sammen om å utvikle verktøy og deler erfaringer om implementering og bruk av verktøy for å få ned kostnaden for den enkelte kommune.

3.6 Oppsummering av modenhet

Oppsummert viser resultater fra Anskaffelsesundersøkelsen at kommuner stort sett oppga at de gjennomfører det vi har definert som må-aktiviteter oftere enn aktiviteter som vi har definert som bør-aktiviteter, noe som virker rimelig.

Dette er også i tråd med inntrykket vi har fra intervjuer.

Videre viser resultater fra Anskaffelsesundersøkelsen at store kommuner generelt oppga at de gjennomføre flere aktiviteter enn små og mellomstore kommuner. Små kommunene opplever å både ha større kompetanse- og ressursmangel enn de større kommunene. Videre viser analysen at mangel på ressurser virker å være et større problem enn mangel på kompetanse for store kommuner, mens det motsatte er tilfelle for små kommuner. Dette er også i tråd med tilbakemeldinger i intervjuer.

Tall fra Anskaffelsesundersøkelsen viser at store kommuner i større grad enn mindre kommuner opplever å ha tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å gjennomføre ulike deler av anskaffelses-prosessen. Unntaket er i kontraktsoppfølgingsfasen, hvor en lavere andel av store kommuner oppga å ha tilstrekkelig ressurser til å følge opp leverandører på en god måte. I store kommuner kan det dermed virke som at det er større utfordringer knyttet koordinering mellom den sentrale anskaffelsesenheten og de ulike fagavdelingene, og prioritering av ressurser.

Både små, mellomstore og store kommuner oppga at de både har manglede kompetanse og ressurser til å gjennomføre kontraktsoppfølgingen på en god måte. Flertallet av respondentene oppga at de gjennomfører grunnleggende aktiviteter som å kontrollere leveransene, kontrollere at verdi ikke overskriver maksimal verdi i kontrakten og kontrollere at resultatet av anskaffelsen dekker avtalt behov.

Mange kommuner sliter med å hensynta andre samfunnshensyn i enkeltanskaffelser. De oppga at de opplever manglende kompetanse både til å utarbeide krav- og kriterier som hensyntar klima- og miljø, og til å følge opp disse i kontraktsperioden. Fåtallet av respondentene i alle typer kommuner oppga at de følger opp lønns- og arbeidsvilkår hvor dette er relevant, klima og miljøvirkninger eller menneskerettigheter. Mange kommuner, uavhengig av størrelse, oppga i både intervjuer og i Anskaffelsesundersøkelsen at de opplever å ikke ha tilstrekkelig kompetanse på klima- og miljø, lønns- og arbeidsvilkår og ivaretakelse av menneskerettigheter i leverandørkjeden. Dette er også i tråd med tidligere funn Riksrevisjonen sine gjennomganger av statlige anskaffelser (Riksrevisjonen, 2023; Riksrevisjonen, 2022).

Noe av forskjellene i score på ulike modenhetsindikatorer blant ulike typer kommuner kan sannsynligvis også forklares med hvordan kommunene er organisert. Som vi vil gå nærmere inn på i kapittel 4 har små kommuner en mer desentralisert organisering hvor det er fagavdelinger selv som gjennomfører innkjøp, sammenlignet med store og mellomstore kommuner. En slik organisering kan gjøre at det er mindre behov for å gjennomføre enkelte av aktivitetene i de ulike fasene. For eksempel vil det være mindre behov for å etablere et tverrfaglig team, siden den tekniske kompetansen også har innkjøpsfaglig kompetanse.

Dette kan også forklare hvorfor små kommuner opplever god involvering tidlig i bygg- og anleggsanskaffelser, og at de i mindre grad enn store og mellomstore kommuner har en tydelig ansvarsfordeling av komtraksoppfølgingen mellom innnkjøpsenheten og fagavdelinger. Små kommuner kan ha mer interaksjon mellom de ulike avdelingene i kommunen, slik at skillene mellom avdelingene også blir mindre, og at det derfor er lettere å påse at informasjon om avtaler og ansvar likevel blir kommunisert. Samtidig vil det også for de mindre kommunene være viktig å påse at ansvaret for kontraktsoppfølging er tydelig fordelt, slik at ulike avdelinger er trygge på hva som er deres ansvar.

3.7 Suksesskriterier

Overordnet sett vil de ulike bør-aktivitetene vi har beskrevet for de ulike stegene i anskaffelsesprosessen være suksesskriterier for å lykkes med anskaffelsene. I tillegg vil det å ta i bruk de ressursene og veiledningsmateriellet som finnes i dag, kunne bidra til å gjennomføre de ulike anskaffelsesfasene på en god måte. Dette blir også trukket frem av flere av intervjuobjektene, som har hatt stor nytte av veiledningsmateriale fra DFØ for ulike deler av anskaffelsesprosessen på Anskaffelser.no.

Samtidig vil det være suksesskriterier knyttet til organisering, styring og ledelse, og kompetanse i ulike deler av kommunen utover de nevnte bør-aktivitetene i dette kapittelet. Vi vil i de videre kapitlene beskrive de nevnte temaene nærmere, og trekke frem suksesskriterier som bidrar til å løse barrierene vi har identifisert og til å gjennomføre anskaffelsesprosessen på en god måte.

4. Organisering av anskaffelsesfunksjonen

Det varierer mellom kommuner hvordan de har valgt å organisere sin anskaffelsesfunksjon. Mange har en intern anskaffelses- eller innkjøpsenhet som består av én eller flere dedikerte innkjøpsressurser som er plassert sentralt i virksomheten. Andre kommuner har valgt å gi den enkelte fagavdeling ansvaret for sine anskaffelser. Svært mange kommuner deltar i innkjøpssamarbeid, enten i tillegg til sin interne anskaffelsesenhet eller som en erstatning.

Kommuner har valgt å organisere anskaffelsesfunksjonen sin ulikt. Mange deltar i ulike former for innkjøpssamarbeid, som kan variere i størrelse og grad av formalisering. Det varierer også hva som er ansvarsområdene til innkjøpssamarbeidene. Enkelte samarbeid har kun ansvar for å inngå felles avtaler, mens andre også bistår kommunene med å gjennomføre enkeltanskaffelser og følge opp leverandører. Det varierer også hvordan kommuner organiserer anskaffelsesfunksjonen sin internt i kommunen.

Det skilles ofte mellom sentralisert, desentralisert og hybrid organisasjonsform. Sentralisering kan enten skje i form av at flere kommuner samarbeider om å etablere en sentral anskaffelsesenhet, eller i form av en sentral anskaffelsesenhet innad i kommunen. En desentralisert løsning innebærer at hver enkelt enhet, enten fagavdeling eller hver enkelt kommune, gjennomfører anskaffelser på egenhånd. En hybrid organiseringsform innebærer en kombinasjon av desentralisert og sentralisert organisering.

I følgende delkapittel vil vi først gjennomgå hva litteraturen sier om når det lønner seg å velge en sentral organisering, enten innad i kommunen eller mellom kommuner. Basert på funn fra litteraturen og funn i intervjuer vil vi oppsummere hvilke typer anskaffelser som er egnet for ulike typer organiseringsformer. Deretter vil vi gå nærmere inn på hvordan kommunene kan organisere seg i innkjøpssamarbeid, før vi beskriver hvordan de kan organisere seg internt. Til slutt vil vi beskrive våre anbefalinger.

4.1 Når lønner det seg med sentral organisering?

Spørsmål om anskaffelser bør sentraliseres i en enhet har vært mye diskutert i litteraturen. Dimitri et al. drøfter når anskaffelsesfunksjonen bør sentraliseres, enten internt i en virksomhet eller i samarbeid mellom ulike virksomheter (Dimitri, Piga, & Dina, 2006). De går gjennom følgende momenter som har betydning for om anskaffelser bør sentraliseres:

- **Effektivitet og kostnadskontroll**: Ved å samle ressurser i en sentralisert enhet kan de realisere stordriftsfordeler, etablere fagmiljøer med mer spesialisert kompetanse og få bedre kontroll over aktiviteten som gjøres i anskaffelsesfunksjonen sammenlignet med en desentralisert organisering.
- **Standardisering:** Dersom de ulike delene av virksomheten(e) har like behov, er ulempene ved å inngå fellesavtaler lave (ressursbruk knyttet til å bli enige om hva som skal anskaffes) og det vil være mulig for leverandører å realisere stordriftsfordeler, som igjen kan gi bedre innkjøpsbetingelser for oppdragsgiver. Dersom behovene er ulike, og det er behov for skreddersøm, vil det være mindre relevant å sentralisere anskaffelsene.
- **Lokal favorisering:** Sentralisert organisering reduserer risikoen for favorisering av lokale leverandører, men fjerner ikke risikoen for favorisering av leverandører sentralt.
- **Strategisk anskaffelser:** Strategiske anskaffelser som er viktige for virksomheten gjennomføres gjerne sentralt fordi de har et større fagmiljø. Merk at de her snakker om sentralisering innad i virksomheten. De oppgir ikke at virksomheter bør samarbeide om strategisk viktige anskaffelser.
- **Markedsdynamikk:** De som sitter desentralt kan ha bedre kjennskap til det lokale markedet. I tilfeller hvor markedet er i stadig endring, eller hvor det er viktig med lokalkunnskap, kan det tale for desentraliserte organisering. Samtidig kan sentrale enheter ha bedre oversikt over markedstrender på et nasjonalt eller internasjonalt nivå.
- **Informasjonskostnader:** En sentral enhet må ha informasjon om behovene lokalt og få informasjon fra brukere i anskaffelsesprosessen. Dette kan gi økte transaksjonskostnader, som kan tale mot en sentral organisering.

- **Kontraktsoppfølging:** En sentral enhet kan få bedre kontraktsoppfølging fordi de har større forhandlingsmakt ovenfor leverandøren, i den forstand at leverandøren er villig til å strekke seg langt for å levere god kvalitet for å ikke miste kunden i fremtiden. Samtidig vil en sentral enhet måtte innhente informasjon lokalt om hva leverandøren leverer. Videre kan brukere lokalt ha mindre «eierskap» til avtalen som er inngått sentralt, som kan gjøre at de har mindre interesse av å følge opp og bruke avtalen. Disse momentene kan tale for desentralisert organisering.

Utover dette kan også sentralisering av anskaffelsesfunksjonen også bidra til bedre ivaretakelse av andre samfunnspolitiske mål som bærekraft, da dette krever mer spesialisert anskaffelseskompetanse (Langseth & Similä, 2021).

4.1.1 Hvilke typer anskaffelser kan gjøres sentralt og lokalt

Som beskrevet ovenfor er det ulike forhold og ulemper med ulike organisasjonsformer. I Figur 4-1 har vi forsøkt å oppsummere hvilke typer anskaffelser som er egnet til å gjennomføre sentralt og desentralt.

Anskaffelser av produkter hvor flere kommuner har felles behov, felles leverandørmarked, som er strategisk lite viktige og hvor det er lite behov for lokal kunnskap (enten i fagavdelinger eller i kommunen) er egnet for generelle innkjøpssamarbeid. Eksempler på relevante kategorier er forbruksmateriell.

Komplekse anskaffelser hvor behovet er unikt for kommunen, leverandørmarkedet er lokalt, som er strategisk viktige for kommunen, eller hvor det er viktig med lokal kunnskap, er mindre egnet for samarbeid med andre kommuner. Denne typen anskaffelser bør gjerne gjennomføres av en sentral anskaffelsesenhet i kommunen som har mye erfaring og kompetanse om anskaffelser. Samtidig bør den, eller de relevante fagavdelingene involveres i prosessene, slik at også områdekunnskap er representert i de ulike stegene i anskaffelsesprosessen. Eksempler på relevante kategorier kan være kjøp av kjøretøy, brøytetjenester og rådgivningstjenester.

Bygg- og anleggstjenester faller også innen denne kategorien. I denne type anskaffelser vil fagavdelingen ofte ha egne etablerte prosesser for gjennomføring av prosjektet, og det er viktig med teknisk kompetanse i anskaffelsen. Bygg- og anleggsanskaffelser ledes derfor gjerne av fagavdelingene selv. Den sentrale anskaffelsesenheten bør likevel involveres tidlig i bygg- og anleggsprosjektene for å bidra med anskaffelsesfaglig kompetanse.

Anskaffelser med lav verdi og lav kompleksitet, og som samtidig har felles marked og lite behov for skreddersøm, kan eksempelvis være innkjøp av planter og arbeidsklær. Disse anskaffelsene er egnet for samarbeid, men bør nedprioriteres dersom det er begrenset med ressurser i anskaffelsesenheten eller innkjøpssamarbeidet. I slike anskaffelser bør det benyttes kategoristyring for å fange opp områder med like behov i flere avdelinger/kommuner. Kategoristyring innebærer å

Figur 4-1: Ulike former for anskaffelser og anbefaling om samarbeid



Illustrasjon: Oslo Economics og Inventura.

samle beslektede innkjøp i grupper (kategorier) som understøtter markedets inndeling (DFØ, 2022).

Anskaffelser med lav verdi og kompleksitet, hvor behovet er avgrenset til en avdeling i kommunen og leverandørmarkedet er lokalt kan ofte gjennomføres desentralt i fagavdelingene med oppfølging fra sentral anskaffelsesenhet. Eksempler på slik anskaffelser kan være enkeltstående tjenestekjøp fra lokale leverandører.

4.2 Samarbeid om anskaffelser

Som drøftet i foregående delkapittel kan det være flere fordeler ved å samarbeide om anskaffelser. I dag er det også mange kommuner som deltar i innkjøpssamarbeid. I følgende delkapittel vil vi beskrive hvordan samarbeidene på et overordnet nivå er organisert, hvem som bør samarbeide om anskaffelser og suksesskriterier og barrierer for å lykkes med et samarbeid. Disse vurderingene er i hovedsak basert på en kartlegging av kommunale innkjøpssamarbeid som ble gjennomført av Nivi Analyse, Inventura og Oslo Economics (Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse, 2021).

4.2.1 Organisering av innkjøpssamarbeid

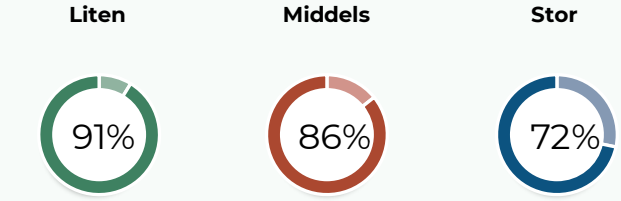
Vi skiller mellom to hovedformer for innkjøpssamarbeid i kommunesektoren (Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse, 2021):

1. **Formaliserte, helhetlige samarbeid:** Avtalefestede samarbeid som er forankret i en felles operativ innkjøpsfaglig kompetanse, med et generelt innkjøpsmandat og myndighet til å utføre innkjøp på vegne av deltakerne.
2. **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.

En utredning av Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse fra 2021 viser at rundt 70 prosent av landets kommuner deltar i til sammen 36 formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid. De fleste innkjøpssamarbeidene er mellom kommuner med felles bo- og arbeidsmarkedsområder. Formaliserte, helhetlige samarbeid er mest utbredt blant kommune med mellom 20 000 og 50 000 innbyggere, hvor 84 prosent av de kommunene deltar i slike innkjøpssamarbeid.

Ser man på andre former for samarbeid, uten et helhetlig innkjøpsmandat, eller som mangler formalisering og/eller felles ressurser, er alle kommuner som er inkludert i utredningen med i minst en felles avtale med andre kommuner.

Figur 4-2: Andel kommuner med innkjøpssamarbeid, etter kommunestørrelse



Kilde: DFØ anskaffelsesundersøkelsen 2024

Resultatene fra Anskaffelsesundersøkelsen viser lignede resultater, hvor det generelt sett er svært utbredt å delta i et innkjøpssamarbeid, men det er særlig de små kommunene som deltar i slike samarbeid (Figur 4-2).[7]

4.2.2 Hvem som bør samarbeid om anskaffelser

Hva kommunene og fylkeskommunene burde samarbeide om, og hvordan samarbeidene burde innrettes avhenger blant annet av tilgangen på ressurser i den enkelte kommune. Nedenfor skiller vi mellom små kommuner og mellomstore og store kommuner og fylkeskommuner.

Små kommuner

Typisk vil mindre kommune ha færre ressurser tilgjengelig i arbeidet med anskaffelser, noe som øker risikoen for at innkjøpene gjennomføres på mindre gode måter. Små kommuner bør som regel inngå i formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid for å dekke kompetanse-, kapasitets- og systembehovet i kommunen på en kostnadseffektiv og robust måte (Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse, 2021). Dette begrunnes med at mindre kommuner inngår omtrent like mange avtaler som større kommuner, og at dette bidrar til uforholdsmessige administrative kostnader hvis anskaffelsene gjennomføres alene.

[7] Her er det viktig å poengtere at det kan være skjevhet i hvilke kommuner som har svart på undersøkelsen. Det kan tenkes at de små kommunene som ikke har svart på undersøkelsen i mindre grad deltar i samarbeid enn de som ikke har svart på undersøkelsen. Dette kan forklare hvorfor Anskaffelsesundersøkelsen viser at en høyere andel av kommunene deltar i samarbeid enn det som var funnene i Oslo Economics, Inventura og Nivi sin kartlegging fra 2021.

Formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid anbefales også på bakgrunn av at det kan være utfordrende for mindre kommuner med begrensede ressurser å delta på mange ulike samarbeidsarenaer. Helhetlige innkjøpssamarbeid gir 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.

Mellomstore og store kommuner, samt fylkeskommuner

Kommuner med flere innkjøpsressurser vil ikke nødvendigvis ha et like stort behov for å innføre formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid. Samtidig er det blant kommunene med mellom 20 000 og 50 000 innbyggere at denne formen for innkjøpssamarbeid er mest utbredt. Dette kan tyde på at det kun vil være de aller største kommunene som er store nok til at deltakelse i et helhetlig innkjøpssamarbeid ikke bidrar til ytterligere måloppnåelse innen anskaffelser.

Selv om det for store kommuner ofte ikke er like viktig å delta i innkjøpssamarbeid, siden de ofte har store fagmiljøer internt, bør store kommuner vurdere å delta i innkjøpssamarbeid med nærliggende kommuner for å redusere den samlede ressursbruken. Dette kan sikre bedre innkjøpsbetingelser for den store kommunen, samtidig som det gir tilgang på et fagmiljø for de mindre kommunene.

Fylkeskommuner deltar i liten grad i formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid i dag. Fylkeskommunen har ikke nødvendigvis sammenfallende behov med kommuner. Dette kan tale for at fylkeskommuner burde vurdere å etablere samarbeid med andre fylkeskommuner fremfor kommuner i regionen.

4.2.3 Suksesskriterier og barrierer for å lykkes med samarbeid

I Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse sin kartlegging av innkjøpssamarbeid (Innkjøpssamarbeid i kommunesektoren, 2021), beskrives en rekke suksesskriterier for innkjøpssamarbeid:

- prioriter 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

For at det skal være hensiktsmessig for kommuner og fylkeskommuner å inngå innkjøpssamarbeid med andre kommuner og/eller fylkeskommuner, må det ligge et **felles behov** til grunn. Følgelig vil ofte det største grunnlaget for innkjøpssamarbeid være innad i samme forvaltningsnivå. Det vil si at det er mest hensiktsmessig for kommuner å samarbeide med andre kommuner, og for fylkeskommuner å samarbeide med andre fylkeskommuner. Kommunene (eller fylkeskommunene) bør følgelig også ha lignende prioriteringer og systemer.

Som beskrevet i kapittel 2 er et av formålene med anskaffelsesloven å bidra til konkurranse om offentlige kontrakter, herunder for små og mellomstore leverandører. Samarbeid om innkjøp vil ofte påvirke størrelsen på avtalene som inngås, fordi avtalene ofte vil gjelde for flere kommuner. Større kontrakter kan i mange tilfeller gi stordriftsfordeler. Samtidig kan større kontrakter gjøre det vanskeligere for små og mellomstore virksomheter å konkurrere om disse kontraktene. Dette kan føre til redusert konkurranse, dårligere betingelser i avtalene, negativ påvirkning på konkurransen på sikt og negative konsekvenser for lokalt næringsliv. Derfor bør innkjøpssamarbeid vurdere å **dele opp kontrakter der det er hensiktsmessig** og **gjennomføre markedsdialog**.

Samarbeid mellom kommuner av ulik størrelse kan medføre at kommunene i ulik grad kan påvirke innretningen på avtalene som inngås. Medbestemmelse er en viktig faktor for et godt samarbeid mellom kommuner, samtidig kan det medføre ineffektivitet i anskaffelsesprosessen. Følgelig er det viktig å sørge for **balanserte påvirkningsmuligheter** i et innkjøpssamarbeid.

En viktig suksessfaktor for gode samarbeid er god kommunikasjon, og et godt system **for informasjonsutveksling** og **administrativ forankring** kan derfor være avgjørende for et godt innkjøpssamarbeid. Videre anbefales det å **avklare juridiske ansvarsforhold** i et innkjøpssamarbeid. Dette vil redusere usikkerhet og gi riktige insentiver 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.

Et innkjøpssamarbeid gir deltakerne tilgang på viktig kompetanse og ressurser, samtidig består en viktig del av anskaffelsesprosessen av å spesifisere behov og følge opp kontrakten. Derfor er det viktig at innkjøpssamarbeidet innrettes slik at det også **ivaretar og utvikler lokal kompetanse** i den enkelte kommune.

4.3 Intern organisering av anskaffelsesenheten

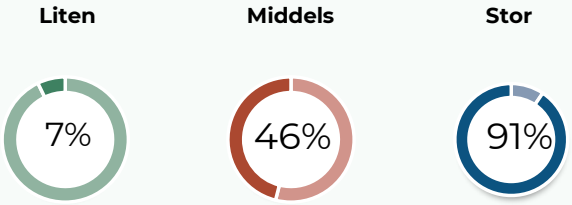
Som drøftet innledningsvis, vil det være anskaffelser som er mindre egnet for å gjennomføre i et samarbeid. Videre er det, som beskrevet ovenfor, også et viktig suksesskriterium for å lykkes med samarbeid at kommunen har kompetanse på anskaffelser internt i kommunen. I dette delkapittelet vil vi derfor beskrive hvordan kommuner organiserer sin interne anskaffelsesfunksjon, og suksesskriterier og barrierer for å lykkes med dette.

4.3.1 Ulike organisasjonsformer

Organiseringen av anskaffelser internt i kommunene deles ofte inn i sentralisert, desentralisert og hybrid (Digitaliseringsdirektoratet, 2020). I tillegg er det noen virksomheter som setter ut anskaffelser til eksterne aktører. De ulike organiseringene er som følger:

1. **Sentral organisering**
   Her gjennomføres de aller fleste av virksomhetens anskaffelser i en sentral enhet bestående av en eller flere dedikerte innkjøpsressurser, ofte er disse plassert under virksomhetsledelsen i en stabsfunksjon. En annen variant kan være at enheten plasseres hos den største brukeren i virksomheten, altså hos en av fagavdelingene.
2. **Desentralisert organisering:**
   Her gjennomføres anskaffelser i hver enkelt linje i virksomheten, slik at den enkelte avdeling selv er ansvarlig for å dekke sine anskaffelsesbehov.
3. **Hybrid organisering:**
   Her er anskaffelser organisert med både en sentral innkjøpsenhet og desentraliserte ressurser i linjen. Ved en slik organisering vil som regel anskaffelser som dekker felles behov gjennomføres av sentralisert enhet, mens de særegne anskaffelsene gjennomføres av de enkelte avdelingene.

Figur 4-3: Andel kommuner med sentralisert innkjøpsenhet, etter kommunestørrelse

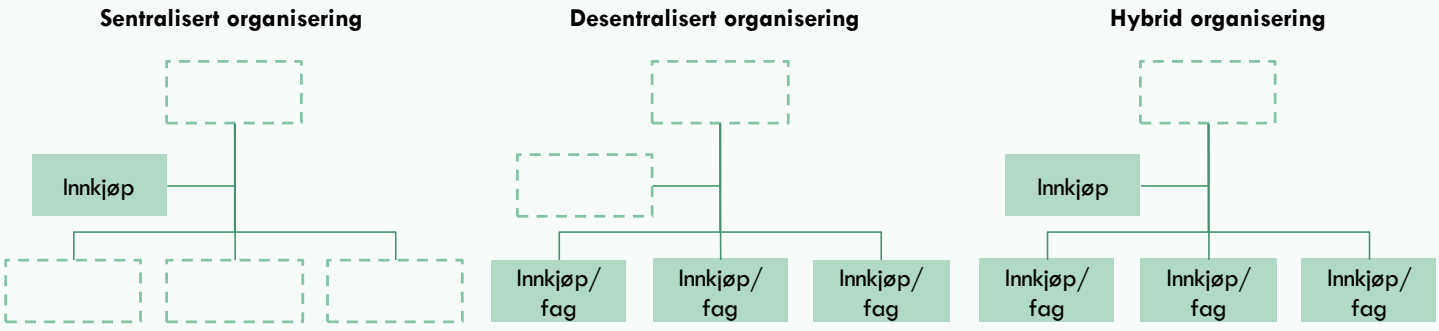


Kilde: DFØ anskaffelsesundersøkelsen 2024

I DFØs Anskaffelsesundersøkelse ble respondentene spurt om de har en sentral innkjøpsenhet. En svært stor andel av de store kommunene oppgir at de har en sentral innkjøpsenhet, mens blant de middels store kommunene er det relativt jevnt fordelt mellom de som har svart at de har det og de som har svart at de ikke har det (Figur 4-3).

En stor andel av de små kommunene oppgir at de ikke har en sentral innkjøpsenhet. Størrelse ser dermed ut til å ha betydning for organiseringen av anskaffelsesfunksjonen. En mulig årsak kan være at det ikke vil være hensiktsmessig for små kommuner med små innkjøpsvolum å etablere egne fagmiljøer som kun arbeider med innkjøp. Det kan også være at mindre kommuner ikke har tilstrekkelig ressurser. I tillegg kan det være krevende for mindre kommuner å tiltrekke seg fagkompetanse. Som drøftet i delkapittel 4.2.2 har derfor tidligere utredninger anbefalt at mindre kommuner bør delta i interkommunale samarbeid

Figur 4-4: Organisering av anskaffelser



Illustrasjon av Oslo Economics. Kilde: Digitaliseringsdirektoratet (Fra støtte til strategisk premissgiver? Om utvikling og organisering av anskaffelsesfunksjonen, 2020)

hvor de kan dele på kostnadene av å etablere et fagmiljø, og gjøre det enklere å tiltrekke seg fagkompetanse (Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse, 2021; Bent Aslak Brandtzæg, 2019; NOU 2023:9, 2023). Som vist i delkapittel 4.2 er det også mange små kommuner som oppgir å delta i samarbeid. Vårt inntrykk gjennom intervjuer og fra funn i litteraturen, er at flere små kommuner i praksis har en hybrid organisering med en desentralisert organisering internt mens de deltar i et formalisert innkjøpssamarbeid som inngår felles avtaler hvor de har felles behov.

4.3.2 Ansvarsdeling mellom ulike enheter i kommunen og innkjøpssamarbeid

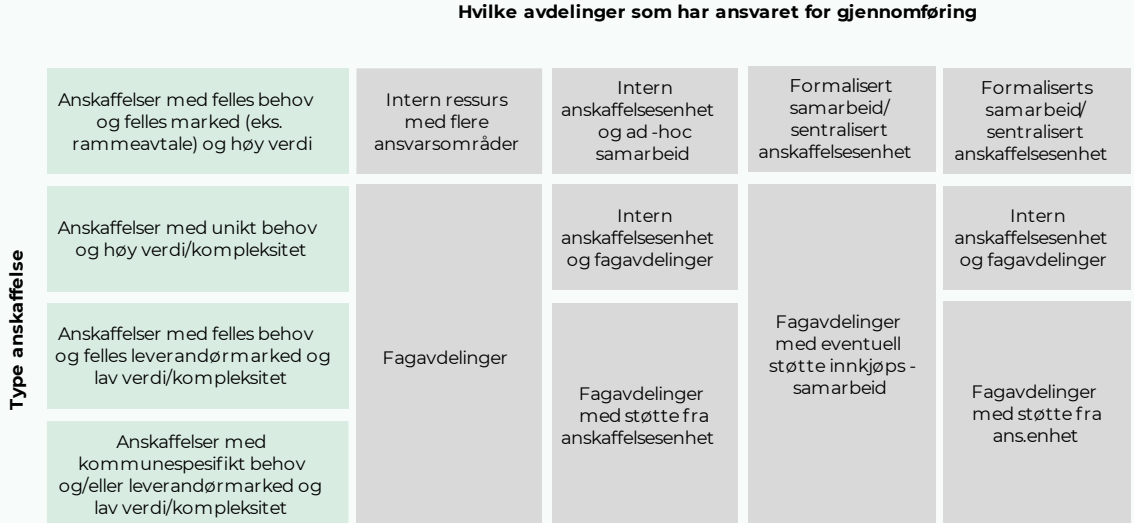
I intervjuer oppgir intervjuobjektene også at anskaffelsesenheten har ulike ansvarsområder. Figur 4-5 viser en forenklet fremstilling av ulike former for organisering, fordelt etter hvilke typer anskaffelser ulike enheter har ansvaret for å gjennomføre. Enkelte små kommuner har ingen dedikerte ressurser som arbeider med anskaffelser internt, og de deltar ikke i noen form for samarbeid. De kan ha en intern ressurs som har ansvaret for anskaffelser, men som også har andre ansvarsområder. Dette kan for eksempel være en økonomisjef. Den ressursen vil typisk gjennomføre noen anskaffelser på områder hvor flere fagavdelinger har felles behov, og bistå fagavdelingene med å gjennomføre enkeltanskaffelser.

Andre kommuner deltar i et innkjøpssamarbeid, som gjennomfører felles anskaffelser på områder hvor kommunene har felles behov og felles leverandørmarked. Kommunen har derimot ingen dedikerte ressurser internt som arbeider med anskaffelser. Anskaffelser som ikke er egnet for samarbeid gjennomføres av fagavdelingene i kommunene med eventuell støtte fra ressurser i innkjøpssamarbeidet. Hvor delaktig innkjøpssamarbeidet er i å bistå kommunene med å gjennomføre anskaffelser avhenger ofte av samarbeidets størrelse. I mindre samarbeid, bestående av noen få kommuner i samme bo- og arbeidsmarked, kan innkjøpssamarbeidet ha en mer aktiv rolle i å bistå kommunene med rådgivning i enkeltanskaffelser (Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse, 2021). Dette er tilfelle også for de kommunene vi har intervjuet i dette prosjektet som deltar i mindre innkjøpssamarbeid. I store regionale samarbeid vil innkjøpssamarbeidets ansvarsområder i større grad være avgrenset til å inngå felles avtaler (Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse, 2021).

Det vil også være kommuner som deltar i innkjøpssamarbeid, men som også har en egen dedikert ressurs eller sentralisert anskaffelsesenhet i kommunen. Den enheten vil ha ansvaret for å lede anskaffelsesprosesser med stor verdi eller kompleksitet som ikke er egnet for samarbeid, og bistå fagavdelingene med å gjennomføre enkle anskaffelser. De vil også følge opp og koordinere arbeidet som gjøres i innkjøpssamarbeidet, og rapportere om kommunens arbeid på anskaffelsesområdet til ledelsen.

Til sist vil enkelte store kommuner ikke delta i formaliserte innkjøpssamarbeid. De kan ha en sentralisert innkjøpsenhet som gjennomfører anskaffelser hvor de ulike avdelingene/etatene i kommunen har felles behov, og eventuelt bistå fagavdelingene med å gjennomføre enkeltanskaffelser. I store kommuner vil det også kunne være egne anskaffelsesenheter ute i kommunenes etater/avdelinger som har ansvaret

Figur 4-5: Samarbeid og ansvarlige avdelinger etter ulike typer anskaffelser



for å gjennomføre komplekse anskaffelser innad i den etaten.

Det kan også være noe variasjon om hvem som har ansvaret for kontraktsoppfølgingen. På enkelte avtaler kan ansvaret ligge hos den interne anskaffelsesenheten eller hos ressurser i innkjøpssamarbeidet, mens det andre ganger kan være fagavdelingens ansvar.

4.3.3 Anskaffelsesenhetens samhandling med ledelse og fagavdeling

Anskaffelsesfunksjonens forhold og samhandling med ledelsen og fagavdelingene har også betydning for bidraget til målet om effektiv ressursbruk.

DFØ har laget en utviklingsmodell for anskaffelsesfunksjonen (Digitaliseringsdirektoratet, 2020). I modellen kobles innkjøpsenhetens relasjon til ledelsen og fagavdelingene og danner 3 typiske utviklingstrinn for innkjøpenhetens rolle (Figur 4-6). Utviklingstrinnene er henholdsvis regelorientert, serviceorientert eller strategiorientert. Målsetningen med modellen er å bevege innkjøpsenheten mot en mer strategiorientert rolle ved å styrke koblingen mellom innkjøpsenheten og ledelse, og ved at innkjøpsenhet og fagmiljøene får et bedre samarbeid. Mindre virksomheter skal ikke nødvendigvis ha målsetting om å nå det øverste nivået, dette fordi de kan ha begrenset kapasitet og volum på anskaffelsene, eller fordi mye av anskaffelsene gjøres gjennom innkjøpssamarbeid.

4.3.4 Suksesskriterier og barrierer for intern organisering

I intervjuer trekker flere frem at det er viktig at innkjøpsfunksjonen er organisert nær den administrative ledelsen i kommunen. Når anskaffelser rapporterer til funksjoner som ikke sitter i kommunens ledelse, er det vanskelig å skape ledelsesforankring og forståelse i kommunen for viktigheten av anskaffelser.

Anskaffelsesfunksjonen opplever også ofte motstridende målbilder hos politisk ledelse og administrativ ledelse. Den politiske ledelsen i kommunene endrer ofte målbildet knyttet til politiske skift. Det kan være utfordrende for kommunen å forstå hvilke krav og føringer som skal prioriteres.

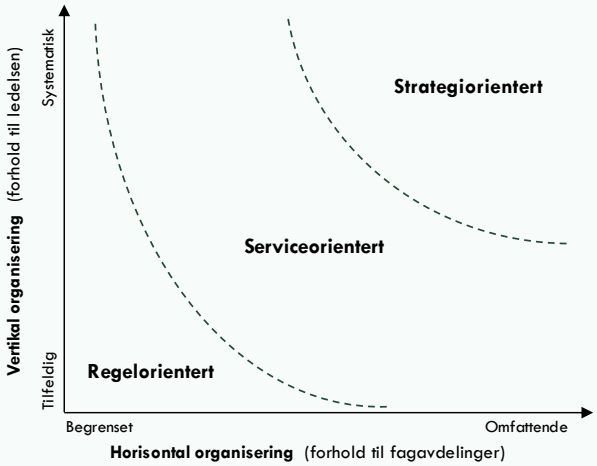
Basert på intervjuer og funn i DFØs anskaffelsesundersøkelse, er det også flere kommuner som opplever å ha mangel på ressurser. I intervjuer trekker også enkelte kommuner frem at ressurser ute i fagavdelingene opplever at det utfordrende å vite hvor mye av sin tid den enkelte skal prioritere på anskaffelser. De oppgir at vurderinger av hvor mye tid som skal settes av, havner ofte i siste rekke hos fagressursene.

Basert på funn i intervjuer og tidligere erfaringer, vet vi at små kommuner kan bli avhengige av enkeltpersoner som må inneha flere ulike roller innenfor anskaffelser. I intervjuer trekkes det også fram at det kan være utfordrende å etablere en god prosess for kontraktsoppfølging dersom kontraktsoppfølging er spredt i linjen. Dette skyldes at det mangler overordnet kontroll over hvordan kontrakter følges opp, om de følges opp og hva som eventuelt følges opp.

Eksempelkommune: Tett dialog mellom anskaffelsesressurs og kommuneledelsen

I **Notodden kommune** rapporterer innkjøpsrådgiver direkte til kommunedirektør. En tett dialog mellom innkjøpsrådgiver og kommunedirektør gjør det lettere å prioritere mellom anskaffelser, og bidrar til å løfte betydningen av anskaffelser i kommunen. Derfor blir også kompetanse om anskaffelser i hele kommunen prioritert, og dette er med på å legitimere arbeidet med anskaffelser.

Figur 4-6: Utviklingsmodell for anskaffelsesfunksjonen



Kilde: Digitaliseringsdirektoratet (Fra støtte til strategisk premissgiver? Om utvikling og organisering av anskaffelsesfunksjonen, 2020)

Suksesskriterier

Basert på intervjuer med kommuner har vi identifisert følgende suksesskriterier for å lykkes med den interne organiseringen i kommunen:

- Alle kommuner bør ha interne dedikerte ressurser som arbeider med anskaffelser. For mindre kommuner kan det allikevel være

sårbart å bli for avhengig av én sentral person. Kommunen bør derfor fokusere på hvilke roller de må dekke, med en tilhørende rollebeskrivelse, fremfor å fokusere på antall årsverk. Dette vil gjøre det enklere for de som har en desentral organisering, da det vil tydeliggjøre hva de enkelte i kommunen skal bidra med inn i anskaffelsesprosessen.

- Leder for anskaffelsesfunksjonen bør enten sitte i kommunens administrative ledelse, eller rapportere direkte til en representant i ledergruppen.
- Retningslinjene for når anskaffelsesenheten må involveres i anskaffelsen for ulike typer anskaffelser burde tydeliggjøres. Dette kan bidra til smidigere gjennomføring av anskaffelser, og unngå at det gjøres feil og dobbeltarbeid. Dette er ikke beskrevet som et suksesskriterier i litteraturen, men identifisert som noe enkelte kommuner har implementert og som vi vurderer som en fornuftig innretning.
- Det bør foreligge enkle prosessbeskrivelser for alle anskaffelsesprosesser som muliggjør desentral organisering og gjør anskaffelsesenhet mindre avhengig av enkeltindivider og bedre samhandling mellom fagavdelinger og anskaffelsesenheten.

4.4 Anbefalinger

Våre anbefalinger for organisering varierer noe med størrelsen på kommunene. For små kommuner opplever vi at den største barrieren er å få tilgang på tilstrekkelig ressurser og kompetanse til å gjennomføre anskaffelser på en god måte. Vår anbefaling for små og mellomstore kommuner er derfor at:

1. kommunen som hovedregel bør delta i et formalisert innkjøpssamarbeid
2. kommunen må ha minst ett dedikert årsverk som arbeider med anskaffelser
3. lederen for anskaffelsesfunksjonen i kommunen bør sitte i kommunens administrative ledelse, eller rapportere direkte til en representant i ledergruppen
4. kommunen lager en oversikt over hvilke roller kommunen trenger for å gjennomføre en god anskaffelse med en beskrivelse av hver rolle som forankres i kommunen. I kapittel 6 beskriver vi hvilke roller vi mener ulike typer kommuner trenger.
5. kommunen bør utarbeide enkle prosessbeskrivelser for alle innkjøpsprosesser

Store kommuner har i større grad etablerte fagmiljøer enn de mindre kommunene. Vi opplever derfor at de i mindre grad opplever mangel på kompetanse som en utfordring, men at det på grunn av større forhold også vil være et større behov for tydelig definerte roller, prosessbeskrivelser og oversikter over aktiviteter og pågående kontrakter. Vår anbefaling for store kommuner og fylkeskommuner er derfor at de:

1. bør ha leder for anskaffelsesfunksjonen som enten sitter i kommunens administrative ledelse, eller rapportere direkte til en representant i ledergruppen
2. bør ha en sentralisert anskaffelsesenhet for å samle ressurser i et fagmiljø og realisere stordriftsfordeler
3. lager en oversikt over hvilke roller kommunen trenger for å gjennomføre en god anskaffelse med en beskrivelse av hver rolle som forankres i kommunen. I kapittel 6 beskriver vi hvilke roller vi mener ulike typer kommuner trenger.
4. bør utarbeide enkle prosessbeskrivelser for alle innkjøpsprosesser

5. Styring og ledelse

Det anskaffes et bredt spekter av varer og tjenester i norske kommuner og fylkes-kommuner. For kommunene er det derfor viktig hvordan de ulike anskaffelsene prioriteres opp mot hverandre, men også hvordan ansvaret for, og roller, i ulike anskaffelser og ledd i anskaffelses-prosessen er fordelt. I dette kapittelet drøftes ulike indikatorer for styring og ledelse av anskaffelsesfunksjonen, og suksesskriterier og barrierer for å lykkes med styring og ledelsesarbeidet.

Med styring mener vi de prosessene, strukturene og prosedyrene som en virksomhet bruker for å lede, administrere og overvåke sine aktiviteter for å nå sine mål. Følgende tre hovedkomponenter anser vi som mest relevante i forbindelse med anskaffelser i kommuner:

- **Anskaffelsesstrategi og handlingsplan**
  Strategisk planlegging gjennom å definere virksomhetens langsiktige mål og hvordan de skal oppnås.
- **Rolle- og ansvarsfordeling**
  Etablere klare prosedyrer for hvordan beslutninger skal tas og hvem som har myndighet til å ta dem.
- **Rapportering og internkontroll**
  Rapportering og evaluering av resultater for å sikre at virksomheten er på rett vei mot sine mål, samt sikre at prosessene for å nå målene skjer effektivt og i samsvar med lover og forskrifter.

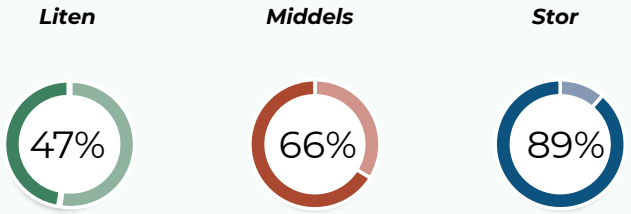
Organisering av anskaffelsesaktiviteten er også en sentral komponent, dette omtales i kapittel 3.

5.1 Anskaffelsesstrategi og handlingsplan

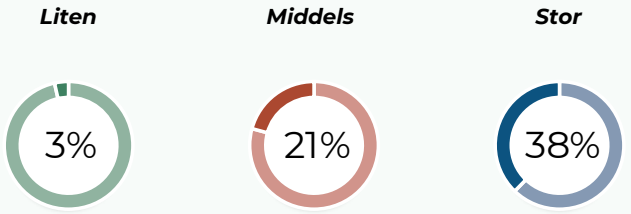
En anskaffelsesstrategi eller innkjøpsstrategi er en langsiktig plan for å sikre en felles forståelse for virksomhetens mål og føringer for anskaffelser. Resultatene fra Anskaffelsesundersøkelsen 2024 viser at en relativt stor andel av kommunene har en anskaffelsesstrategi (Figur 5-1). Samtidig er det en mindre andel av de små kommunene som har dette sammenlignet med de middels store og store kommunene.

Figur 5-1: Indikatorer for strategi

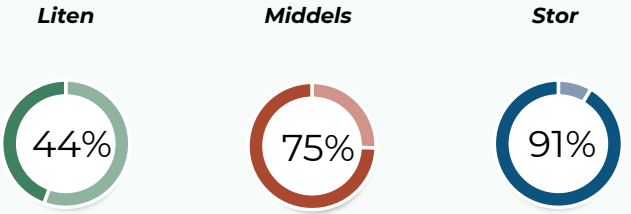
Andel kommuner som har en anskaffelsesstrategi (hva prioriteringen skal være for en gitt periode)



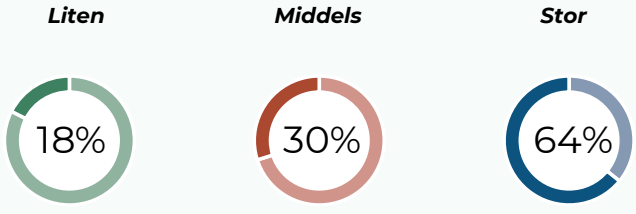
Andel kommuner som har utviklet styringsparametere



Andel kommuner hvor anskaffelsesstrategien er forankret hos toppledelsen



Andel kommuner som har en handlingsplan (styringsdokument for implementering og oppfølging av prioriteringer)



Kilde: DFØ Anskaffelsesundersøkelsen 2024

En anskaffelsesstrategi bør ta hensyn til virksomhetens størrelse og behov, og DFØ trekker frem følgende kjennetegn ved en god anskaffelsesstrategi (DFØ, u.d.):

- Inneholder mål som bygger opp under virksomhetens overordnede mål og strategier
- Har en tydelig prioritering av delmål og tiltak virksomheten skal gjennomføre på anskaffelsesområdet
- Har styringsparametere som er enkle å måle
- Er oversiktlig og ikke for detaljert
- Enkelt kan gjøres kjent i virksomheten
- Er utformet i samarbeid med relevante interessenter, og forankret hos ledelsen.

I Anskaffelsesundersøkelsen oppgir få kommuner at de har utarbeidet styringsparametere for anskaffelsesområdet, og andelen er særlig lav blant de små kommunene (Figur 5-1). Et annet spørsmål i undersøkelsen var om anskaffelsesstrategien er forankret i toppledelsen. Store kommuner oppgir at anskaffelsesstrategien oftere er forankret med toppledelsen enn små og middels store kommuner.

I tillegg til en anskaffelsesstrategi anbefaler DFØ at det etableres en handlingsplan for å sikre at målsetningene i strategien nås (DFØ, 2025). En god handlingsplan tar for seg mål, delmål og tiltak i anskaffelsesstrategien og definerer hvilke aktiviteter som må gjennomføres for å kunne nå disse, samt hvem som er ansvarlig, tidslinjer og hvilke ressurser som må settes av for å gjennomføre oppgavene (DFØ, 2023). Resultatene fra anskaffelsesundersøkelsen viser at det ikke er like utbredt å ha en handlingsplan som det er å ha en anskaffelsesstrategi. Det er en større andel av de store kommunene som har en handlingsplan sammenlignet med de små og middels store kommunene. Hvis man ser på både anskaffelsesstrategi og handlingsplan finner vi at 60 prosent av de store kommunene oppgir å ha begge deler, men kun 25 prosent av de middels store og 12 prosent av de små kommunene har det.

Blant kommunene som ble intervjuet fantes det eksempler på både små, mellomstore og store kommuner som hadde utarbeidet anskaffelses-strategier. Det er imidlertid stor variasjon i hvor konkret strategien er, og i hvilken grad det rapporteres på målene i strategien.

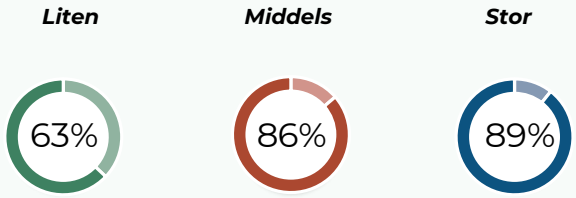
5.2 Rolle- og ansvarsfordeling

En definert rolle- og ansvarsfordeling i anskaffelser er med på å sikre nødvendig involvering og legger til rette for økt kvalitet i gjennomføringen.

På et overordnet plan innebærer dette å etablere fullmaktsstrukturer som gir oversikt over hvem som har administrativ myndighet og tildelte budsjettrammer, samt retningslinjer for hvem som skal involveres i de ulike anskaffelsene. I hver konkret anskaffelse innebærer dette en tydelig rolle- og ansvarsbeskrivelse for de ulike aktivitetene

Figur 5-2: Indikator rolle- og ansvarsfordeling

Andel som beskriver organisering, roller og ansvar i anskaffelsesstrategien



Kilde: DFØ anskaffelsesundersøkelsen 2024

og beslutningene som er nødvendige for å gjennomføre anskaffelsen. Her kan det være nyttig å benytte en ansvarsmatrise, både for å sikre at det finnes en hovedansvarlig for hver aktivitet og beslutning, men også for å dimensjonere ressurser riktig (DFØ, 2022).

Vi har ikke identifisert noen indikatorer i Anskaffelsesundersøkelsen som belyser i hvilken grad kommunene har etablerte fullmakts-strukturer. Imidlertid viser resultatene at en stor andel av kommunene har beskrevet organisering, roller og ansvar i anskaffelsesstrategien, herunder ser vi at det er noe mer utbredt blant de store og middels store kommunene (Figur 5-2).

I intervjuer trekker flere frem at det er en utfordring at anskaffelsesenheten i kommunen involveres for sent i anskaffelsesprosessen. Dermed er handlings-rommet for hva anskaffelsesenheten kan påvirke i anskaffelsesprosessen begrenset, og det er større risiko for at det gjøres feil eller at det brukes unødig med ressurser på å gjennomføre anskaffelsene. Et annet poeng som trekkes frem i intervju er at fagenheten er for lite involvert i utarbeidelsen av kravspesifikasjonen. Dette kan føre til dårligere utfall

i konkurransen, i form av dårligere behovsdekning, eller i verste fall at det utformes krav i kravspesifikasjonen som bryter anskaffelses-regelverket. Det er derfor viktig med godt

samarbeid mellom fagenhetene og anskaffelses-enheten.

5.3 Rapportering og internkontroll

Rapportering av resultater er sentralt for å kunne vurdere hvorvidt virksomheten er på rett vei mot målene som er satt. Det bidrar også til at ledelsen kan ta informerte beslutninger og gjøre strategiske prioriteringer. Videre bidrar god internkontroll til mer effektiv styring ved at det gir ledelsen trygghet om at virksomheten opererer pålitelig, lovlig og på en effektiv måte.

5.3.1 Rapportering

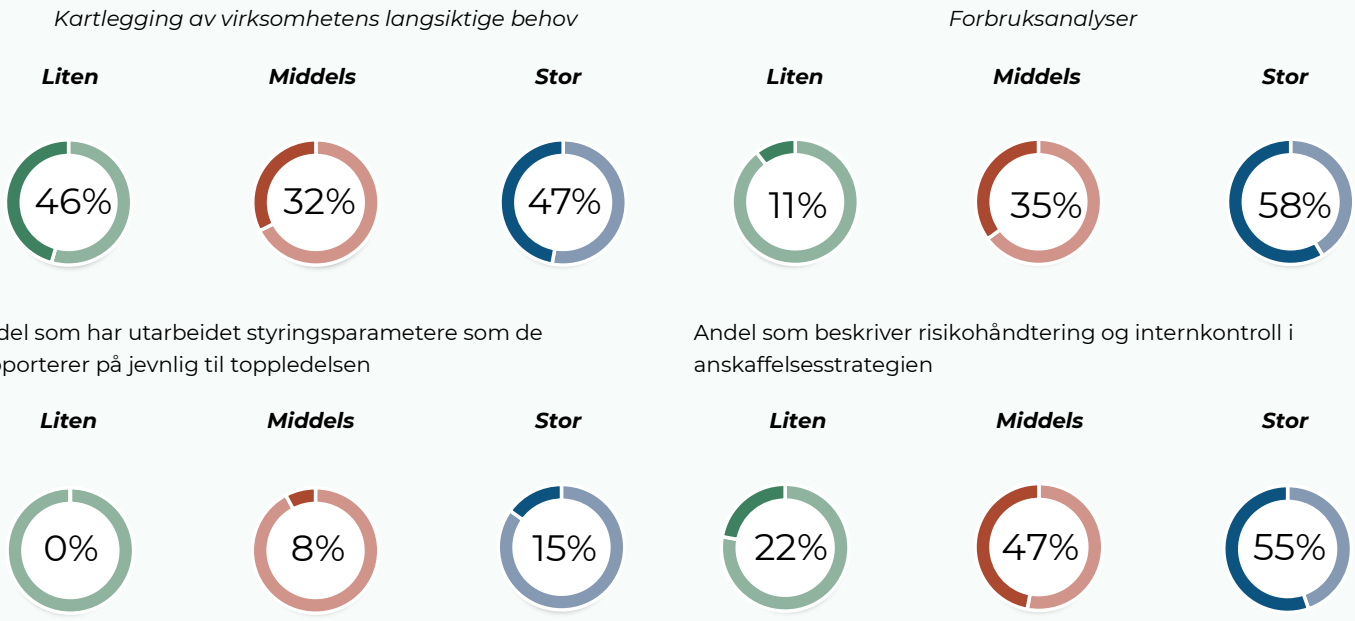
God styring og ledelse er avhengig av riktig og relevant styringsinformasjon. Informasjon om nå-situasjonen, altså hva virksomheten kjøper inn, hvilke leverandører de har og hvor mye de kjøper inn for, vil kunne sikre at anskaffelsene gjøres på en effektiv måte. Dette gjennom å gi mer kontroll over kostnadene, unngå at kjøp gjøres utenom eksisterende avtaler, og avdekke potensielle besparelsesmuligheter (DFØ, 2023). Forståelse av virksomhetens fremtidige behov er sentralt for å kunne planlegge innkjøpsporteføljen strategisk ved å for eksempel inngå mer langsiktige avtaler med leverandører.

I Anskaffelsesundersøkelsen ble respondentene spurt om hvilke kartlegginger og analyser som gjennomføres i forbindelse med planlegging av den totale innkjøpsporteføljen. Her svarer en større andel av de store og små kommunene at de kartlegger virksomhetens langsiktige behov, sammenlignet med de middels store kommunene (Figur 5-3). Når det gjelder forbruksanalyser svarer 58 prosent av de store kommunene at de gjennomfører dette, mens kun 11 prosent og 35 prosent av de små og middels store kommunene svarer at de gjør det. En mulig forklaring på dette kan være at informasjonen må hentes fra flere ulike systemer, som kan være ressurskrevende, eller at det ikke prioriteres å kjøpe verktøy som gjør det mulig å få en totaloversikt (Oslo Economics og Inventura, 2020). I intervjuer peker flere på at dagens verktøy kan være kompliserte, og at det kan være ressurskrevende å implementere et nytt verktøy. Mindre kommuner etterspør derfor enkle støtteverktøy som gir dem oversikt over den totale innkjøpsporteføljen.

God styringsinformasjon er også viktig for å kunne gjøre prioriteringer og vurdere hvorvidt valgene som tas bidrar til å oppnå de overordene målene. Resultatene fra Anskaffelsesundersøkelsen viser derimot at en relativt liten andel av kommunene har styringsparametere som det rapporteres jevnlig på til toppledelsen (Figur 5-3). Det er en større andel av de store kommunene som oppgir at de gjør

Figur 5-3: Indikatorer for rapportering og internkontroll

Hvilke kartlegginger og analyser gjennomføres i forbindelsen med planleggingen av den totale innkjøpsporteføljen?



Kilde: DFØ Anskaffelsesundersøkelsen 2024

dette sammenlignet med de middels store, mens blant de små kommunene er det tilnærmet ingen som har parameter som rapporteres jevnlig til toppledelsen. Dette kan bidra til et mangelfullt beslutningsgrunnlag for ledelsen.

En mulig forklaring kan være at begrensede ressurser og tid gjøre at slik rapportering nedprioriteres, eller at styringsmålene er dårlig definert som gjør de krevende å måle. I intervjuer peker flere på at de prioriterer å gjennomføre anskaffelser, og at de derfor ikke har tilstrekkelig med ressurser til å etablere rapporteringsrutiner og systemer. En annen mulig forklaring kan være at mindre kommuner har mindre behov for rapportering til ledelsen. I intervjuer peker enkelte blant annet på at de ikke har behov for formaliserte rapporteringsrutiner til ledelsen, fordi de har jevnlige møter med kommunedirektøren hvor de går gjennom status for hva anskaffelsesenheten arbeider med og tar løpende vurderinger av hva de bør prioritere å jobbe med.

5.3.2 Internkontroll

Kommunene og fylkeskommunene er pliktet å ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges (Kommuneloven, 2018). Kravet om internkontroll gjelder alle lovpålagte plikter kommunen har. Internkontrollbestemmelsene i kommuneloven angir det som kreves som et minimum av internkontroll, og det er kommunedirektøren som har ansvaret for internkontrollen.

Etter kommuneloven § 25-1 skal internkontrollen være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Videre, skal kommunedirektøren:

a) Utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
b) Ha nødvendige rutiner og prosedyrer
c) Avdekke og følge opp risiko for avvik
d) Dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
e) Evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

Kravet om internkontroll gjelder også om lovpålagte oppgaver gjøres i et interkommunalt samarbeid. Derimot er det ikke noen egne regler for internkontroll ved interkommunalt samarbeid. Det fremgår av forarbeidene til kommuneloven hvem som er ansvarlig for internkontroll i samarbeids-formene som er regulert i kommuneloven, mens for interkommunale selskap er det egne bestemmelser i lov om interkommunale selskap, og for aksje-selskap er internkontroll regulert i aksjeloven.

Internkontroll er viktig innen offentlige anskaffelser da det er risiko for feil i økonomisk rapportering, risiko for mislighold, korrupsjon og styresmaktmisbruk, men også risiko for manglende etterlevelse av lover og regler. DFØ har listet opp følgende tiltak for å oppnå internkontroll på innkjøpsområdet (DFØ, 2023):

- Etablering av anskaffelsesstrategi med handlingsplan.
- Rolle- og ansvarsfordeling.
- Fullmaktsystem som inkluderer beløpsgrense for å tydeliggjøre ansvaret mellom ulike typer innkjøp.
- Etablere retningslinjer for innkjøper som skiller mellom rammeavtaler, direkteinnkjøp og avrop på rammeavtaler.
- Kommunisere mål og resultatkrav for virksomheten sine innkjøp og gi nødvendig opplæring.
- Etablere rutiner for risikovurderinger (i motsetning til tilfeldige og unødvendig kontroll).
- Etablere rutiner for oppfølging av etterlevelse (i motsetning til engangs- og ad hoc kontroll).
- Standardisering av innkjøpsprosesser og rutiner som sikrer etterlevelse av krav, gjerne ved hjelp av elektroniske løsninger.
- Rutiner for oppfølging av mål og resultatkrav ved hjelp av blant annet fakturakontroll, evaluering og rapportering.
- Etablere system for oppbevaring og tilgjengeliggjøring av rammeavtaler.
- Etablere system for kontraktsoppfølging og håndtering av endringsordre og tilleggsarbeid.

Vi har ikke identifisert noen indikatorer i Anskaffelsesundersøkelsen som spesifikt tar for seg kommunens internkontroll utover at rundt halvparten av de middels store og store oppgir at de beskriver risikohåndtering og internkontroll i anskaffelsesstrategien, mens en mindre andel av de små kommunene oppgir at det gjør det. Samtidig kan en del av de allerede nevnte indikatorene i dette kapitlet gi et delvis bilde av tilstanden på internkontroll i kommunene knyttet til anskaffelser.

5.4 Viktige suksesskriterier og barrierer

For styring og ledelse er suksesskriteriene i hovedsak å implementere de tiltakene vi har beskrevet knyttet til anskaffelsesstrategi og handlingsplan, rolle- og ansvarsfordeling og rapportering. Samtidig er det noen gjennom-gående barrierer som forhindrer at disse tiltakene blir implementert. For det første påpeker flere intervjuobjekter at et suksesskriterium er at den

administrative ledelsen i kommunen har en grunnleggende forståelse av anskaffelser. Dette inkluderer både at de kjenner til anskaffelses-prosessen, og hvordan anskaffelser kan benyttes for å nå kommunens ulike mål. Styring starter fra toppen. Dersom ledelsen ikke ser viktigheten av anskaffelser, er det dermed mindre sannsynlig at de vil etablere strategier, følge opp anskaffelses-enheten og be om rapportering på måloppnåelse med mer.

Et annen generell barriere er mangel på ressurser. Flere oppgir at de ikke prioriterer å etablere strategier og rapporteringsrutiner fordi de heller prioriterer å bruke tiden på å gjennomføre anskaffelser. Videre ser ikke nødvendigvis alle verdien av å etablere en strategi, og stiller spørsmål ved om det er et poeng å etablere en strategi som ikke følges opp. Videre kan det være ressurs-krevende å etablere et system for å rapportere på målene. Et suksesskriterier er derfor utarbeide operative SMARTe mål i strategien. SMART er en forkortelse for at målene må være spesifikke, målbare, og hvor rapporteringen tilpasses kommunens tilgang på ressurser.

Ulike støtteverktøy kan bidra til å effektivisere anskaffelsesprosessen og gi anskaffelsesenheten og ledelsen i kommunen mer kontroll og styring over pågående prosesser, inngåtte avtaler og oppfølgingsaktiviteter. Analyse, innkjøp-til-betaling, kontraktsoppfølging og arkivering er prosesser som bør ha verktøy- /systemstøtte.

Videre er det en generell utfordring for anskaffelsesenheten i kommunene å vite hvordan de bør prioritere tiden sin. Derfor bør kommunen etablere og forankre en anskaffelsesplan som har 6–18 måneders horisont, med det formål å planlegge og ressurssette alle anskaffelsesaktiviteter i perioden. En anskaffelsesplan viser en oversikt over planlagte anskaffelser for en kommende periode, eksempelvis anskaffelser som er planlagt for kommende budsjettperiode. Anskaffelsesplanen må forankres i budsjettprosessen, prosjektbehov og øvrige brukerbehov.

5.5 Anbefalinger

Innen styring og ledelse har vi følgende anbefalinger til små og mellomstore kommuner:

1. Lag en anskaffelsesstrategi. Den bør inneholde enkle, konkrete mål knyttet til anskaffelser, som det rapporteres jevnlig på til kommunens ledelse. Strategien bør være koblet til kommunens overordnede mål.
2. Lag en anskaffelsesplan som har 6–18 måneders horisont som forankres med ledelsen, gjerne i forbindelse med budsjettprosesser.
3. Kommunen bør etablere en felles oversikt over aktiviteter som er utført knyttet til kontrakts-oppfølging.
4. Kommunen bør etablere en felles oversikt over pågående kontrakter som er enkelt tilgjengelig for brukere av kontraktene.
5. Kommunen bør vurdere å anskaffe, eller utvikle egne, støtteverktøy og systemer knyttet til analyse, innkjøp-til-betaling, kontraktsoppfølging og arkivering.

Eksempelkommune: Samlet informasjon om anskaffelser og avtaler

Volda kommune arbeider systematisk med å gjøre informasjon om anskaffelser tilgjengelig for brukere i kommunen, gjennom en egen intranettside. Spesielt nyttig er det at informasjon om alle avtaler kommunen har ligger samlet på ett sted, både de som er inngått av kommunen og de som er inngått gjennom med et samarbeid. Her finnes også informasjon om og prosesskart for rutiner i anskaffelsesprosessen.

For store kommuner og fylkeskommuner er det gjennomgående de samme anbefalingene. Vår vurdering er allikevel at store kommuner og fylkeskommuner bør ha en mer omfattende anskaffelsesstrategi som også inkluderer en prioritering for anskaffelsesområdet i den neste perioden. Videre mener vi at store kommuner og fylkeskommuner bør utarbeide måltall i henhold til målene i anskaffelsesstrategien som det rapporteres jevnlig på til kommunens administrative ledelse, og at de etablerer en tydelig styringsmodell.

6. Kompetanse

For kommuner vil det være vesentlig å ha tilgang på ressurser som besitter ulike former for kompetanse. Kommunene kan tilegne seg disse ressursene gjennom å ha egne ansatte i kommunen med en gitt type kompetanse, ha tilgang til ressurser gjennom et innkjøpssamarbeid, eller å leie inn ressurser med en spesiell type kompetanse i kortere perioder.

6.1 Behov for kompetanse om anskaffelser på ulike nivå i kommunen

6.1.1 Anskaffelsesfunksjonen må ha et bredt spekter av kompetanse

Som drøftet i kapittel 2.3, er formålet med offentlige anskaffelser å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. I tillegg skal offentlige anskaffelser også ivareta andre samfunnshensyn knyttet til klima og miljø, arbeidskriminalitet, behovet for læreplasser og grunnleggende menneskerettigheter (Meld. St. 22 (2018-2019)).

For å kunne gjennomføre anskaffelser på en slik måte at de bidrar til bredden av formålene, kreves ulike former for kompetanse. Langseth og Similä (2021) identifiserer 12 hoved-kompetanseområder for offentlige innkjøpere: behovsplanlegging, kommersiell forståelse, forhandlinger og kommunikasjon, innkjøpsledelse og strategisk tenkning, prosjektledelse, leverandøroppfølging, analytiske ferdigheter, miljø og samfunnsansvar, lovverk og konkurransegjennomføring, innovasjon, kategoristyring og digitalisering.

Flere av kompetanseområdene kan dekkes av én og samme ressurs i en kommune. Samtidig vil enkeltanskaffelser kreve dybdekunnskaper innen et bredt spekter av ulike områder, som det vil være krevende for én enkelt ressurs å inneha. Kommunene må derfor ha tilgang til ulike ressurser, med ulik fagbakgrunn, for å kunne oppfylle bredden av formål.

6.1.2 Kompetanse om anskaffelser i kommuneledelsen

Et suksesskriterium for å lykkes med anskaffelser i kommunen er at den administrative ledelsen har en grunnleggende forståelse av anskaffelser. Med dette menes at de må ha kjennskap til hva anskaffelser er, de ulike stegene i anskaffelses-prosessen og de potensielle gevinstene av å gjennomføre anskaffelser på en god måte. Dersom ledelsen i kommunen ikke har en grunnleggende forståelse for anskaffelser, er det krevende å få god styring og organisering av anskaffelsesfunksjonen i kommunen. Videre bør ledelsen ha grunnleggende kjennskap til anskaffelsesregelverket.

Siden det stadig skjer endringer på anskaffelses-området, kan det også være relevant for ledelsen å få jevnlig oppdateringer. I en kommune vi har intervjuet som en del av prosjektet ble lederen for anskaffelsesenheten invitert til å holde innlegg for ledergruppen i kommunen en gang i året. Dette bidro til å øke ledelsens forståelse av anskaffelser, og forankre viktigheten av å arbeide godt med anskaffelser ute i kommunen. I et slik møte er det mulig å gjennomgå eventuelle regelverksendringer, og beskrive hvilke konsekvenser det har for interne rutiner i kommunen.

6.2 Roller

6.2.1 Små og mellomstore kommuner

For å kunne gjennomføre anskaffelser på en god måte må små og mellomstore kommuner ha tilgang på, og definerte roller for anskaffelsesleder, behovseier og kontraktsansvarlig, som beskrevet i Tabell 6-1.

Anskaffelsesleder har det overordnede ansvaret for alle anskaffelser. Denne ressursen bør være ansatt i kommunen, og har ansvar for å rapportere til administrativ ledelse, sikre at kommunen leverer i henhold til eventuell anskaffelsesstrategi, planlegge fremtidige anskaffelser, og prioritere anskaffelser og ressursbruk. Denne ressursen vil også fungere som et bindeledd mellom interne ressurser i kommunen og eventuelle eksterne ressurser som tilgjengelig-gjøres gjennom innkjøpssamarbeid eller innleie.

En anskaffelsesleder vil håndtere anskaffelser innen mange ulike fagområder. Det vil derfor være sentralt at anskaffelseslederen har generell kompetanse om anskaffelsesfaget, heller enn formell kompetanse i fagområdet for den enkelte anskaffelse. Ofte besettes rollen av personer med formell juridisk, økonomisk og/eller administrativ kompetanse.

Behovseier er gjerne ansatt i kommunen, men hvem som er behovseier vil variere mellom ulike anskaffelser. Behovseier er som regel tilknyttet tjenesteområdet eller avdelingen hvor behovet som

skal dekkes inn har oppstått. Det er viktig at behovseier har kjennskap til behovet slik at kravspesifikasjonen i størst mulig grad beskriver det reelle behovet og sikrer at den senere anskaffelsen dekker behovet effektivt.

Små og mellomstore kommuner må også ha en kontraktsansvarlig. Dette er den ressursen som i praksis eier kontrakten og som tar beslutninger om eventuell forlengelse, endringer og lignende. Dette kan være den samme ressursen som er anskaffelsesleder, eller en annen ressurs i kommunen. Kontraktsansvarlig må ha kompetanse i kontraktsoppfølging, og kjenne til anskaffelses-regelverket og håndheving av dette.

I tillegg til de nevnte ressursene bør små og mellomstore kommuner ha tilgang på anskaffelsesansvarlig/prosessleder, analytiker, kontraktsoppfølger, bærekraftsansvarlig, økonomiansvarlig/controller og operativ innkjøper.

Både i mindre og større kommuner bør det være fokus på å dekke ulike roller og funksjoner. Hvordan disse rollene og funksjonene dekkes avhenger både av rollen i seg selv og egenskaper ved kommunen. Felles for de rollene vi har beskrevet ovenfor, er at de kan løses med ressurser som allerede finnes andre steder i kommunen eller som kan tilgjengeliggjøres gjennom innkjøpssamarbeid. Ofte vil det derfor ikke være nødvendig at ansatte arbeider kun med disse områdene. De kan heller kombinerer arbeid med anskaffelser med annet arbeid innen sitt fagområde i andre avdelinger, som eksempelvis økonomi, miljø og bærekraft eller juss.

Mindre kommuner bør i større grad sikre tilgang til ressurser gjennom innkjøpssamarbeid, og i enkelte tilfeller hvor anskaffelsen krever kompetanse utover det som kommunen har tilgang på, kan slike ressurser leies inn. Likevel mener vi at selv små kommuner bør ha en dedikert ressurs som arbeider med anskaffelser. Denne ressursen kan koordinere

Tabell 6-1: Roller og kompetanse som kommunen har behov for

		Liten/mellom-stor		Stor	
Rolle	**Beskrivelse**	**Må**	**Bør**	**Må**	**Bør**
Anskaffelsesleder	Overordnet ansvar for alle anskaffelser – ansvar for at kommunen leverer i henhold til anskaffelsesstrategi, rapporterer til administrativ ledelse, sikre compliance, planlegge fremtidige anskaffelser, prioritere anskaffelser og ressursbruk	X		X	
Anskaffelsesansvarlig / prosessleder	Ansvar for å drive anskaffelsesprosessen, lager strategi for anskaffelsen, sørger for fremdrift i anskaffelsesteamet, overordnet ansvarlig for konkurransedokumenter, rapporterer til anskaffelsesleder		X	X	
Kategoriansvarlig	Ansvar for et utvalg av innkjøpskategorier, har overordnet kontroll på spend, kontrakter, markedet og behov knyttet til kategori, og leder et eventuelt kategoriteam				X
Behovseier	Ansvarlig for å beskrive sitt behov, utarbeide kravspesifikasjon	X		X	
Analytiker	Ansvar for å ha kontroll på spend, bruk på avtale, trender i marked m.m.		X		X
Kontraktsansvarlig	Den som eier kontrakten, tar beslutninger om evt. forlengelse, endringer, etc.	X		X	
Kontraktsoppfølger	Ansvarlig for å kontrollere at leveranse er i henhold til kontrakt, følge opp eventuelle avvik		X		X
Bærekraftsansvarlig	Inngående kunnskap om bærekraft, hvilke krav som kan påvirke hva, bistår i anskaffelsesprosesser med å sikre riktig nivå på krav og vilkår knyttet til bærekraft		X		X
Økonomiansvarlig / Controller	Ansvar for å følge opp fakturering, sikre korrekt fakturahåndtering og fordeling av spend		X		X
Operativ innkjøper	Den som gjør avrop på anskaffelser		X		X

anskaffelsesprosessene som kommunen gjennomfører, eller er en del av, og bidra til å utnytte kompetanse som kommunen har tilgang på, eksempelvis gjennom innkjøpssamarbeid.

6.2.2 Store og mellomstore kommuner

I tillegg til rollene som små og mellomstore kommuner må ha, må store kommuner i tillegg ha tilgang på en ressurs som er anskaffelsesansvarlig/ prosessleder. Denne ressursen har ansvar for å drive anskaffelsesprosessen, lage strategi for anskaffelser, sørge for fremdrift i anskaffelsesteamet, og har overordnet ansvar for konkurransedokumenter og rapporterer til anskaffelsesleder. Kontraktseier kan være lokalisert i anskaffelsesenheten, eller tilhøre tjenesteområdet som anskaffelsen tilhører. Behovseier bør, som for små kommuner, være ansatt i kommunen. Hvem i kommunen som er behovseier vil variere mellom de ulike anskaffelsene, avhengig av i hvilket tjenesteområde behovet har oppstått.

Som for små kommuner bør også store kommuner ha tilgang på analytiker, kontraktsoppfølger, bærekraftsansvarlig, økonomiansvarlig/controller og operativ innkjøper. Utover dette bør store kommuner også ha en ressurs som er kategori-ansvarlig. Disse ressursene kan tilgjengeliggjøres gjennom ressurser som allerede finnes andre steder i kommunen, gjennom innkjøpssamarbeid, eller gjennom egne ressurser som er ansatt i anskaffelsesenheten.

Blant de store kommunene er det svært store forskjeller i størrelse og innkjøpsvolum. For de aller største kommunene bør flere av ressursene være ansatt i kommunen, fremfor å tilgjengeliggjøres gjennom innkjøpssamarbeid eller innleie. Samtidig bør behov i ulike deler av kommunen ses i sammenheng. Eksempelvis kan en ressurs med kompetanse på bærekraft arbeide med dette i flere ulike avdelinger, og trenger ikke nødvendigvis kun å være tilknyttet enheten som arbeider med anskaffelser.

6.3 Anbefalinger

Når det kommer til kompetanse, har vi følgende anbefaling til alle kommuner og fylkeskommuner:

1. Kommuneledelsen bør få en innføring i hva som er en god anskaffelsesprosess, hvilke gevinster kommunen kan få ved å gjennomføre en god anskaffelsesprosess og hvordan dette henger sammen med øvrige mål i kommunen.
2. Anskaffelsesenheten bør gjøre tiltak for å øke fagmiljøenes kompetanse på anskaffelser generelt og å utarbeide kravspesifikasjoner spesielt.
3. Anskaffelsesfunksjonen må dra nytte av kompetansen hos øvrige fagmiljø i kommunen, for eksempel innen bærekraft.

For små- og mellomstore kommuner anbefaler vi i tillegg at anskaffelsesfunksjonen bør ha tilgang til fagmiljø, for eksempel gjennom formalisert innkjøpssamarbeid, for å dele kunnskap og erfaringer og oppdatere seg på regelverk.

7. Referanser

Anskaffelsesforskriften – FOA. (2016). *Forskrift om offentlige anskaffelser.* Hentet fra https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974?q=foa

Anskaffelsesloven. (2016). *Lov om offentlige anskaffelser.* Hentet fra https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73

Anskaffelsesloven. (2016). *Lov om offentlige anskaffelser*. Hentet fra https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73

Bent Aslak Brandtzæg, T. E. (2019). *Utredning om små kommuner*. Bø i Telemark: Telemarksforskning.

DFØ. (2022). *Mal for ansvarsmatrise*. Hentet 2024 fra https://anskaffelser.no/verktoy/maler/mal-ansvarsmatrise

DFØ. (2023). *Handlingsplan for anskaffelsesstrategi – mal*. Hentet 2024 fra https://anskaffelser.no/verktoy/maler/handlingsplan-anskaffelsesstrategi-mal

DFØ. (2023). *Internkontroll for offentlege innkjøp.* Hentet 2024 fra https://anskaffelser.no/nn/innkjopsledelse/internkontroll-offentlege-innkjop

DFØ. (2023). *Krav til digitalisering i offentleg regelverk.* Hentet 04 22, 2024 fra https://anskaffelser.no/nn/avtaler-og-regelverk/krav-til-digitalisering-i-offentleg-regelverk

DFØ. (2023). *Webinar om forbruksanalyser med DFØs nye spendverktøy.* Oslo: DFØ.

DFØ. (2024). *Avklare behov og forberede konkurransen*. Hentet 07 08, 2024 fra https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosess/anskaffelsesprosessen-steg-steg/avklare-behov-og-forberede-konkurransen/lage-konkurransestrategi

DFØ. (2024, Desember 12). *Utgifter til offentlige innkjøp*. Hentet fra https://dfo.no/nokkeltall-og-statistikk/innkjop-i-offentlig-sektor/utgifter-til-offentlige-innkjop

DFØ. (2025, 01 14). *Anskaffelser.no*. Hentet fra Implementere og følge opp: https://anskaffelser.no/innkjopsledelse/hvordan-lykkes-med-anskaffelsesstrategi/implementere-og-folge-opp

DFØ. (2025). *Steg 2 - Oversikt over avtaler*. Hentet 01 13, 2025 fra https://anskaffelser.no/innkjopsledelse/effektivisering/steg-2-oversikt-over-avtaler

DFØ. (u.d.). *anskaffelser.no*. Hentet April 17, 2024 fra Anskaffelsesprosessen steg for steg: https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosess/anskaffelsesprosessen-steg-steg

DFØ. (u.d.). *Anskaffelsesprosessen steg for steg - steg 2 Konkurransegjennomføring.* Hentet april 19, 2024 fra https://anskaffelser.no/nn/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/konkurransegjennomforing/velge-tilbud-og-innga-avtale/evaluere-konkurransen

DFØ. (u.d.). *Hvordan lykkes med anskaffelsesstrategi*. Hentet 2024 fra https://anskaffelser.no/innkjopsledelse/hvordan-lykkes-med-anskaffelsesstrategi

Digitaliseringsdirektoratet. (2020). *Fra støtte til strategisk premissgiver? Om utvikling og organisering av anskaffelsesfunksjonen.* Digitaliseringsdirektoratet.

Digitaliseringsdirektoratet. (2020). *Fra støtte til strategisk premissgiver? Om utviklingen og organiseringen av anskafelsesfunksjonen* . Oslo: Digitaliseringsdirektoratet.

Dimitri, N., Piga, G., & Dina, F. (2006). When should procurement be centralized? I N. Dimitri, G. Piga, & G. Spagnolo, *Handbook of Public Procurement* (ss. 47-82). Cambridge: Cambridge University Press.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). (2024). *Hovedrapport: Anskaffelsesundersøkelsen 2024.* DFØ. Hentet fra https://anskaffelser.no/sites/default/files/2024-05/Anskaffelsesunders%C3%B8kelsen%202024.pdf

Forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser – FOSA. (2013). *Forskrift om forsvars- og*

sikkerhetsanskaffelser. Hentet fra https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-10-04-1185

Forsyningsforskriften. (2016). *Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene*. Hentet fra https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-975

Inventura og Oslo Economics. (2021). Tidsstudie av ni delprosesser i anskaffelsesprosessen .

Kommuneloven. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner (LOV-2018-06-22-83)*. Lovdata: : https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83/KAPITTEL_7-4#%C2%A725-1.

Konsesjonskontraktforskriften. (2017). *Forskrift om konsesjonskontrakter*. Hentet fra https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2016-08-12-976

KPMG. (2018). *Kartlegging av innkjøpssamarbeid i kommune, fylkeskommune og statlige virksomheter*. Oslo: Difi.

Kringlebotten, M., & Langørgen, A. (2020). *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2020.* Statistisk sentralbyrå.

Langseth, M., & Similä, J. O. (2021). *Å kjøpe for Norge*. Cappelen Damm Akademisk/NOASP.

Meld. St. 14 (2020–2021). (2021). *Perspektivmeldingen*. Finansdepartementet.

Meld. St. 22 (2018-2019). (2019). *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*. Nærings- og fiskeridepartementet.

NOU 2022: 10. (2022). *Inntektssystemet for kommunene*. Kommunal- og distriktsdepartementet.

NOU 2023:26. (2023). *Ny lov om offentlige anskaffelser*. Nærings- og fiskeridepartementet.

NOU 2023:9. (2023). *Generalistkommunesystemet Likt ansvar - ulike forutsetniger*. Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet.

Ntaes. (2021). *Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter*. Oslo: Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssente.

Oslo Economics. (2020). *Konsekvenser av økt bruk av illegale rusmidler i befolkning*. Oslo: Oslo Economics.

Oslo Economics. (2022). *Samfunnsøkonomisk analyse av krav til bruk av digitale verktøy i bestillingsprosessen*. Oslo: DFØ.

Oslo Economics og InFuture. (2020). *Kraften i innovative anskaffelser*. Oslo: Nasjonalt program for leverandørutvikling.

Oslo Economics og Inventura. (2018). *Virkninger av nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.

Oslo Economics og Inventura. (2019). *Evaluering av Statens innkjøpssenter*. Oslo: Kommunal og moderniseringsdepartementet.

Oslo Economics og Inventura. (2020). *Tidsstudie av ulike delprosesser i anskaffelsesprosessen*. Oslo: Digdir.

Oslo Economics og Inventura. (2020). *Virkninger av store offentlige kontrakter.* Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.

Oslo Economics og Inventura. (2022). *Kommunen som innkjøper: Muligheter for å legge til rette for små og mellomstore bedrifter og konkurranse fra lokale leverandører*. Oslo: DIstriktssenteret.

Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse. (2021). *Innkjøpssamarbeid i kommunesektoren.* Nærings- og fiskeridepartementet.

Rambøll og Inventura. (2014). *Kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranse*. KS.

Regjeringen. (u.d.). *Regjeringen*. Hentet oktober 31, 2024 fra https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/nfd/sak/norgesmodellen/id2917213/

Riksrevisjonen. (2022). *Riksrevisjonens undersøkelse av grønne offentlige anskaffelser. Dokument 3:5.* Oslo: Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen. (2023). *Revisjonsrapport om statlige virksomheters oppfølging av lønns og arbeidsvilkår i anskaffelser*. Oslo: Riksrevisjonen.

Tirole, J., & Aghion, P. (1997, Feb). Formal and Real Authority in Organizations. *The Journal of Political Economy*, ss. 1-29.

Vannylven kommune. (2024, 15 01). Innkjøpsstrategi for Vannylven kommune 2024-2026. Hentet fra https://www.vanylven.kommune.no/_f/p38/ic64d198e-947c-401f-a06e-cebee8674aaf/240409-innkjopsstrategi-for-vanylven-kommune-v9.pdf

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7A
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo