

KS

Rapport

Februar 2014

KOSTNADER, BESPARELSER OG EFFEKTIVISERING VED KONKURRANSE



RAMBOLL

 **Inventura**

INNHALDSFORTEGNELSE

1.	Sammendrag	5
1.1	Hva er besparelser ved bruk av konkurranse for kjøp av varer/ tjenester?	5
1.2	Hindrer anskaffelsesregelverket maksimale effektiviseringsgevinster?	6
1.3	Anskaffelsesprosessen	7
1.4	Mer kan spares for kommunesektoren	8
2.	Innledning	9
2.1	Om offentlige anskaffelser	9
2.2	Formål med undersøkelsen	9
2.3	Metodisk tilnærming	10
2.4	Om metoden for kostnadsberegning	11
2.5	Trekk ved kommunene som inngår i undersøkelsen	12
2.6	Begrepsavklaring	12
3.	Anskaffelsesprosessen: Forberedelse, gjennomføring og oppfølging	14
3.1	Forberedelsesfasen	14
3.2	Gjennomføringsfasen	16
3.3	Oppfølgingsfasen	18
3.4	Utfordringer i anskaffelsesprosessen	19
3.5	Oppsummering om aktivitetene i anskaffelsesprosessen	21
4.	Tidsbruk i anskaffelsesprosessen	23
4.1	Tidsbruk på ulike typer anskaffelser	23
5.	Hvor mye koster anskaffelsesprosessen	30
5.1	Utgangspunkt for beregningene av kostnadene	30
5.2	Kommunesektorens transaksjonskostnader ved anskaffelsesprosessene	32
5.3	Transaksjonskostnader per anskaffelsesprosess	36
5.4	Oppsummering av transaksjonskostnader	41
6.	Besparelser ved å gjennomføre konkurranse	42
6.1	Besparelser for kommunesektoren – drøfting og forslag	42
6.2	Metode for beregning av besparelspotensialet	45
6.3	Drøfting rundt innsparingspotensial	46
6.4	Spesielt om konkurranseutsetting - med hovedvekt på sykehjem	47
6.5	Oppsummering om besparelser for kommunesektoren	49
7.	Effektiviseringspotensialet for anskaffelser i kommunesektoren	51
7.1	Kommunesektorens vurdering av besparelser og effektiviseringspotensial	51
7.2	Betydning av den særnorske terskelverdien for besparelser og effektivisering	53
7.3	Endringsmuligheter for mer kostnadseffektive anskaffelsesprosesser	58
8.	Oppsummerende betraktninger	59
8.1	Anskaffelsesprosessen	59
8.2	Transaksjonskostnader ved anskaffelsesprosessene	59
8.3	Besparelser for kommunesektoren ved bruk av konkurranse	60
8.4	Mer kan spares med enklere regelverk og økt kompetanse og innkjøpskapasitet	60

FIGUR OG TABELLISTE

Figur 2-1 Beregning av administrative kostnader	11
---	----

Figur 3-1 Anskaffelsesprosessen	14
Figur 3-2 Forberedelsesfasen	15
Figur 3-3 Gjennomføringsfasen.....	17
Figur 3-4 Oppfølgingsfasen	18
Figur 5-1 Beregning av administrative kostnader	30

Tabell 4-1 Tidsbruk for anskaffelse av vare/tjeneste i kommune under EØS-terkelverdi.....	24
Tabell 4-2 Tidsbruk for anskaffelse av vare/tjeneste i fylkeskommune under EØS-terkelverdi.....	24
Tabell 4-3 Tidsbruk for anskaffelse av vare/tjeneste i innkjøpsnettverk under EØS-terkelverdi.....	25
Tabell 4-4 Tidsbruk for anskaffelse av vare/tjeneste i kommune over EØS-terkelverdi.....	26
Tabell 4-5 Tidsbruk for anskaffelse av vare/tjeneste i fylkeskommune over EØS-terkelverdi.....	26
Tabell 4-6 Tidsbruk for anskaffelse av vare/tjeneste i innkjøpsnettverk over EØS-terkelverdi.....	27
Tabell 4-7 Tidsbruk for anskaffelse av tjenester helse- og omsorgssektoren ..	27
Tabell 4-8 Tidsbruk for anskaffelser i bygge- og anleggssektoren.....	28
Tabell 5-1 Estimert samlet utgifter til transaksjonskostnader for kommunesektoren ved ulike typer anskaffelser	32
Tabell 5-2 Sammenstilling av estimerte totale kostnader for anskaffelser av varer/tjenester	33
Tabell 5-3 Gjennomsnittlig kostnad per anskaffelsesprosess.....	34
Tabell 5-4 Estimert samlet utgifter til transaksjonskostnader for kommunesektoren i 2012 etter anbefalt tidsbruk	35
Tabell 5-5 Estimerte kostnader for anskaffelser i kommuner under nasjonal terskelverdi.....	36
Tabell 5-6 Estimerte kostnader for anskaffelser i fylkeskommuner under nasjonal terskelverdi	36
Tabell 5-7 Estimerte kostnader for anskaffelser i innkjøpsnettverk under nasjonal terskelverdi	37
Tabell 5-8 Anskaffelser i kommuner under EØS-terkelverdi.....	37
Tabell 5-9 Anskaffelser fylkeskommuner under EØS-terkelverdi	38
Tabell 5-10 Anskaffelser interkommunale innkjøpssamarbeid under EØS-terkelverdi.....	38
Tabell 5-11 Anskaffelser kommuner over EØS-terkelverdi.....	39
Tabell 5-12 Anskaffelser fylkeskommuner over EØS-terkelverdi	39
Tabell 5-13 Anskaffelser interkommunale innkjøpssamarbeid over EØS-terkelverdi.....	39
Tabell 5-14 Kostnader anskaffelser helse- og omsorgstjenester over EØS-terkelverdi.....	40
Tabell 5-15 Kostnader ved anskaffelser av bygg- og anlegg over EØS-terkelverdi.....	40

VEDLEGG

Vedlegg 1

Om SKM-metoden

Vedlegg 2

Aktiviteter i anskaffelsesprosessen

Vedlegg 3

Lønnsgrunnlag for kostnadsestimater

Vedlegg 4

Inventuras innkjøpshjul

Vedlegg 5

Litteraturliste

Rambøll
Hoffsveien 4
Postboks 427 Skøyen
0213 Oslo
T +47 2252 5903
F +47 2273 2701
www.ramboll.no

1. SAMMENDRAG

Rambøll og Inventura presenterer herved rapport for FoU-prosjekt nr. 134030 «Kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranse». Prosjektet er gjennomført i perioden juni-desember 2013 på oppdrag for KS.

Formålet med FoU-prosjektet har vært å undersøke hva som er det reelle innsparingspotensialet ved å gjennomføre konkurranser etter anskaffelsesreglene, og herunder kartlegge og kostnadsfeste aktiviteter og elementer i anskaffelsesprosessen i kommunesektoren¹. I tillegg har prosjektet undersøkt hvorvidt endringer i regelverket for offentlige anskaffelser kan bidra til mer kostnadseffektive anskaffelser.

1.1 Hva er besparelser ved bruk av konkurranse for kjøp av varer/ tjenester?

Anskaffelsesreglene skal sikre effektiv ressursbruk for det offentlige og prosessen skal følge grunnleggende krav som framgår av LOA § 5 og FOA § 3-1. Det betyr bl.a. å sikre at anskaffelsen er basert på konkurranse og at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet ivaretas i hele anskaffelsesprosessen. Grunnleggende krav og prosedyrer skal også hindre korrupsjon. Et overordnet formål med regelverket er å bidra til økt verdiskaping, jf. LOA § 1. Hvor store besparelser man kan oppnå avhenger av flere forhold, og derfor er det vanskelig å tallfeste dette. Faktorer som kan påvirke besparelsesnivået er blant annet *konsentrasjon av volumer, valg av riktig spesifikasjonstype, aktiv bruk av markedskompetanse for å få med de beste leverandører, «kjøpe/lage» analyser, kvalitet (innkjøpskompetanse) i anskaffelsesprosessen, og antall ganger og med hvilken hyppighet man har forespurt i markedet tidligere.*

Oppsummert kan vi si at de priser og betingelser man oppnår vil avhenge av hvordan man formulerer sine behov, utarbeider kravspesifikasjonen, henvender seg til markedet og kvaliteten i gjennomføringsfasen. I de tilfeller hvor man har mulighet for å velge konkurranse med forhandling, vil man ha ofte oppnå bedre tilbud (bedre behovsdekning og bedre betingelser). Informantene fra undersøkelsen peker på positive erfaringer etter å ha gjennomført forhandlinger.

1.1.1 Transaksjonskostnader ved anskaffelsesprosess

Kostnadsestimater viser at anskaffelsesprosessene koster kommunesektoren tilnærmet 1,3 milliarder kroner årlig. Det legges til grunn at det gjennomføres nesten 11 000 anskaffelser årlig. Kostnadsestimater viser at anskaffelser av helse- og omsorgstjenester og bygg- og anlegg har en større kostnad per anskaffelse sammenlignet med andre anskaffelser av varer eller tjenester.

Funn viser også at kommunesektoren vurderer det som like kostnadskrevende å gjennomføre anskaffelser under og over nasjonal terskelverdi opp til EØS-terskelverdi. Dette forklares med at kommunesektoren i stor grad forholder seg til del II av FOA, og i mindre grad til del I. I tillegg er kommunesektoren opptatt av å ikke gjøre «feil» i anskaffelsesprosessene, og velger derfor ofte å følge et «strengere» regelverk enn det som er nødvendig. Dette kan tyde på at kommunesektoren for anskaffelser under nasjonal terskelverdi ikke nødvendigvis følger intensjonen med regelverket om kostnadseffektive prosesser, jf. LOA § 1 og FOA del I.

1.1.2 Estimat på besparelser for kommunesektoren

Det finnes per i dag ingen gode estimat på hva de reelle besparelsene for kommunesektoren er ved å gjennomføre konkurranser. Kostnadsbesparelser på flere titalls prosent kan oppnås i enkelte anskaffelser. I andre anskaffelser kan besparelsen være null. Besparelsespotensialet vil også kunne variere fra sektor til sektor. Analyser av besparelser ved konkurranseutsetting av helse- og sosialtjenester, eksempelvis drift av sykehjem², konkluderer med til dels betydelig besparelsespotensial. Potensialt skyldes bl.a. reduserte lønns- og pensjonsutgifter, noe som ikke uten videre er ønskelig av politiske og/eller ideologiske grunner. Ved aggregering av tall/funn er det til dels betydelig usikkerhet. Det er videre utfordringer og usikkerhet knyttet til sannsynlige forskjeller mellom konkurranseeksponering og konkurranseutsettingsprosesser.

¹ Kommunesektoren refererer i denne rapporten til kommuner, fylkeskommuner og innkjøpsnettverk som er informanter i denne undersøkelsen

² Oslo Economics (2013). Sykehjemsdrift i Oslo- effekten av konkurranse

Et viktig funn i rapporten er at kommunesektoren selv har liten kunnskap om hvor mye den sparer ved å gå ut i konkurranse. Videre er det lite fokus i sektoren på å kartlegge hvilke faktiske besparelser som oppnås gjennom konkurranse.

I et forsøk på å estimere mulig besparelser, velger vi å ta utgangspunkt i en rapport for EU-kommisjonen³ hvor det konkluderes med at konkurranser kan gi besparelser på 1 % prisreduksjon per tilbyder. Dersom vi legger til grunn estimater fra PwCs rapport, kan dette isolert indikere at kommuner og fylkeskommuner potensielt kan oppnå besparelser på 3 milliarder kroner (4% av 75 milliarder kroner). Dette er forutsatt at offentlig innkjøp gjennomføres etter anskaffelsesregelverket. Inkluderes estimerte transaksjonskostnader for hva det koster å gjennomføre anskaffelsesprosessene (1,3 milliarder kroner), kan dette gi en potensiell besparelse på ca 1,7 milliarder kroner. Vi understreker at det er stor usikkerhet knyttet til dette tallet. Estimerte transaksjonskostnader for anskaffelsesprosesser baserer seg på en estimert populasjon på ca. 11 000 årlige anskaffelser. Tallet er nok noe lavt for kommunesektoren. Av disse 11 000 utgjør omtrent 5800 anskaffelser under nasjonal terskelverdi. Det finnes imidlertid ingen oversikt eller statistikk over antall anskaffelser som gjennomføres i kommunesektoren under nasjonal terskelverdi.

Funn i rapporten tyder samtidig på at informantene opplever at de bruker for liten tid i gjennomføring av en anskaffelsesprosess. Legger vi til grunn vårt estimat for anbefalt tidsbruk, 30 % økt tidsbruk, for å gjennomføre en god anskaffelsesprosess, utgjør denne transaksjonskostnaden tilnærmet 1,5 milliard kroner. Dette betyr at kommunesektoren vil få en økt transaksjonskostnad ved å gjennomføre anskaffelsesprosesser. Det er likevel en forventning at økt tidsbruk i gjennomføringen av en anskaffelsesprosess vil medføre en bedre kvalitativ prosess som kan gi både lavere pris og/eller bedre kvalitet. Sett i sammenheng med betydning av økt kompetanse, betydning av en innkjøpsstrategi og innkjøpsfaglige ressurser til å følge opp kontrakter, er det en forventning om at det ligger et større besparelspotensiale enn de 1,7 mrd som kan tas ut med dagens ressursbruk i anskaffelsesprosessen. Imidlertid har vi i denne rapporten ikke grunnlag for å si hvor stort besparelspotensial dette kan utgjøre.

Konkurransesutsetting kan gi økonomiske besparelser for kommunesektoren. Men, hvor stort innsparingspotensialet er vil vi være svært forsiktige med å anslå. Vi har den oppfatning at innsparingspotensialet ved konkurranseutsetting vil være *noe* mer enn 4 %, men det er svært vanskelig å si hvor mye mer. Dette er fordi konkurranseutsetting har en mye større kompleksitet i anskaffelsen enn konkurranseeksponering av andre varer/tjenester. En rekke hensyn må tas i vurdering av hva som kan være besparelser, blant annet knyttet til kostnader til bygg. I tillegg pekes det på en viktig årsak til besparelser som er knyttet til pensjonsutgifter. Kommunesektoren har en ytelsesbasert pensjonsordning. De kommersielle leverandørene av sykehjemsdrift har en innskuddsbasert pensjonsordning. Kostnadene ved de to pensjonsordningene er svært forskjellig for arbeidsgiveren.

Likevel er det liten tvil om at det er en økonomisk besparelse ved å konkurranseutsette sykehjemsdrift, og at det er en innsparingspotensial hvis alt kjøpes privat. Dette er imidlertid ikke realistisk eller ønskelig at alle tjenester konkurranseutsettes, og konkurranseutsetting av alt ikke er et alternativ. Det er nødvendig at det offentlige selv tjenesteutfører blant annet for å

- Kunne være et korrektiv mht. prisnivå
- Kunne være et korrektiv ift. tjenestekvalitet og bidra til videre utvikling
- For å kunne være en god bestiller - *krevende kunde*, må en ha spisskompetanse også på tjenesteutførelsen

En vurdering av økonomisk gevinst ved konkurranseutsetting krever et eget og grundig studie, hvor alle faktorer belyses før en endelig konklusjon kan fremmes.

1.2 Hindrer anskaffelsesregelverket maksimale effektiviseringsgevinster?

Etter vår vurdering har FOA del II en kompleksitet og rigiditet som kan medføre unødig høye prosess- og innkjøpskostnader. Høye prosesskostnader bl.a. fordi høye krav til kompetanse og ressurser og tid koster penger. Høye innkjøpskostnader fordi reglene kan forhindre valg av beste tilbud eks. ved avvising av tilbud eller at gode tilbydere med potensielt gode tilbud avstår fra

³ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/estimating-benefits-procurement-directives_en.pdf og http://www.difi.no/filearchive/17_parallell_sesjon_3_smart_grep_for_aa_reducere_anskaffelseskostnader_-_hvilke_grep_kan_innkjoepene_gjore_-_ivar_strand_pwc.pdf

deltagelse i konkurranser de opplever som rigide. Konsekvensen er dermed reduserte besparelser.

Funn i undersøkelsen viser at kommunesektoren vurderer det som like tid- og kostnadskrevende å gjennomføre anskaffelser med verdi under og over nasjonal terskelverdi opp til EØS-terskelverdi. Rambøll og Inventura vurderer at estimert tidsbruk for anskaffelser under nasjonal terskelverdi er uforholdsmessig høyt. Dette fordi krav i regelverket til anskaffelser under nasjonal terskelverdi har blant annet færre prosedyrekrav til anskaffelsen. Fordi transaksjonskostnadene for anskaffelser over og under nasjonal terskelverdi er tilnærmet lik i absolutte tall, betyr dette at de relative kostnadene for anskaffelser under nasjonal terskelverdi er langt høyere enn for anskaffelser over nasjonal terskelverdi. Dersom de relative kostnadene skal bli lik for kommunesektoren for disse to typene anskaffelser, betyr dette at innsparingen for kommunesektoren ved å gjennomføre anskaffelser under nasjonal terskelverdi må være høyere enn for anskaffelser over nasjonal terskelverdi.

Vår vurdering er at dette ikke nødvendigvis skyldes anskaffelsesregelverket i seg selv, men kompetanse om regelverket. I følge informantene har de et større fokus på å etterleve krav til anskaffelser som faller inn under FOA del II enn del I. Samtidig er kommunesektoren opptatt av ikke å gjøre feil i anskaffelsesprosessene med risiko for å bli «tatt» for brudd på regelverket. Kommunesektoren velger å følge et strengere regelverk for anskaffelser under nasjonal terskelverdi enn det som er nødvendig. Dette kan tyde på at kommunesektoren ikke nødvendigvis følger intensjonene med regelverket.

Undersøkelsen peker på en rekke andre forhold som kommunesektoren vurderer som kostnadsdrivere ved gjennomføring av konkurranser. For det første har manglende forankring av innkjøp og innkjøpsstrategi betydning for hvordan innkjøp prioriteres. Svak/manglende strategi gjør at sektoren ikke har utarbeidet mål for innkjøpene, og de har heller ikke insentiver til å gjennomføre gode og kostnadseffektive anskaffelser.

Innkjøpsfaglig kompetanse og ressurser har også stor betydning for hvor mye tid kommunene bruker på anskaffelsesprosessen. Undersøkelsen viser at små og (til dels) mellomstore kommuner har færre innkjøpsfaglige ressurser og færre muligheter til å drive kompetansebygging sammenlignet med store kommuner og innkjøpsnettverk. Kompetanse og ressurstilgang har også betydning for hvilke anbudsprosedyrer som velges. Lav regelverkskompetanse oppgis som forklaring for hvorfor kommunesektoren velger å ikke gjennomføre forhandlinger og markedsundersøkelser.

1.3 Anskaffelsesprosessen

Anskaffelsesprosessen er delt inn tre hovedfaser; forberedelsesfasen, gjennomføringsfasen og oppfølgingsfasen.

Funn fra undersøkelsen viser at kommunesektoren i hovedsak prioriterer og bruker klart mest tid på *gjennomføringsfasen*. Flertallet av informantene i denne undersøkelsen oppgir at kommunen mangler en overordnet innkjøpsstrategi, noe som medfører manglende politisk og administrativ forankring av innkjøpsarbeidet. Heller ikke markedsundersøkelser og – dialog er prioritert i anskaffelsesprosessen. Dette forklares med at det er begrensede ressurser som arbeider med anskaffelsesprosesser, i tillegg til at særlig kommunene er usikre på hvorvidt anskaffelsesregelverket tillater dialog med aktuelle tilbydere. Kommunesektoren vurderer også at de mangler gode rutiner og verktøy for å følge opp kontrakter, innkjøp/avrop på avtaler, fakturaer og leverandører. Informantene er enige om at økt fokus på oppfølgingsfasen vil medføre raskere avviksoppfølging, bedre leveranser i henhold til inngåtte avtaler og bedre kontrakter med leverandører ved nye konkurranser.

1.3.1 Hvor mye tid bruker kommunene på anskaffelser?

Tidsbruk per anskaffelse varierer etter type konkurranse og etter anskaffelsens verdi. Tidsanslagene viser at kommunene bruker 244 timer og 275 timer på henholdsvis en åpen anbudskonkurranse og konkurranse med forhandling under EØS-terskelverdi. Tilsvarende bruker fylkeskommuner 224 timer og 257 timer. Innkjøpsnettverk bruker 307 timer og 337 timer. I anskaffelser over EØS-terskelverdi bruker kommuner 261 timer per anskaffelse, fylkeskommuner bruker 228 timer, mens innkjøpsnettverk bruker 383 timer per anskaffelse. Våre beregninger viser at fylkeskommunene bruker mindre tid på anskaffelser enn det kommunene gjør. Dette forklares med manglende prioriteringer ressursmessig i innkjøpsprosesser i fylkeskommunene. Innkjøpsnettverk har høyest tidsbruk, som også er forventet. Dette forklares med god faglig

innkjøpskompetanse, prioriterte ressurser i anskaffelsesprosessen, anskaffelser av større kontrakter, samt flere involverte medarbeidere.

Prosjektet har også hatt et fokus på konkurranseeksponering av tjenester innenfor helse- og omsorgssektoren. Tidsanslag viser at det i snitt brukes 520 timer per anskaffelse innenfor denne sektoren. Forklaringer på dette er at anskaffelser av tjenester innenfor helse- og omsorgssektoren vurderes som svært omfattende og kompliserte. Dette knytter seg både til å sikre gode beskrivelser av hva slags tjeneste man ønsker å anskaffe, men også at evalueringsfasen vurderes som krevende.

1.4 Mer kan spares for kommunesektoren

Undersøkelsen vår peker på at mer kan spares ved bruk av konkurranse. Besparelser kan knyttet til forenkling i regelverket. Forenkling av FOA del II kan innebære å ta bort og forenkle en del av prosedyrebestemmelsene i del II. Når det gjelder rigiditet kan dette innebære utvidet adgang til å rette opp feil og mangler ved tilbud. Kommunesektoren peker også på at regelverket oppleves som utydelig i forhold til hvilke muligheter kommunesektoren har for dialog i forkant av en konkurranse i markedet *før* de bryter anskaffelsesregelverket. Bedre dialog med markedet i forkant av konkurranser kan bidra til en spissing av beskrivelser i konkurransegrunnlag for hva som skal etterspørres. Samtidig kan god dialog sikre at kommunesektoren etterspør hva som faktisk finnes i markedet.

Økt kapasitet og kompetanse til innkjøp retter seg mot medlemmene i kommunesektoren. Dette betyr flere innkjøpsfaglige ressurser i kommunene som arbeider med offentlige anskaffelser og innkjøpsrutiner. Og særlig pekes det på et behov for flere innkjøpsfaglige ressurser for å sikre gode rutiner for kontrakts- og leverandøroppfølging. Det er også behov for bedre kompetanse om offentlige innkjøp, anskaffelsesregelverket og gode anskaffelsesprosesser, bruk av forhandling, og spesielt i gjennomføring av anskaffelser under nasjonal terskelverdi. Funnen i denne rapporten tyder på at kommunesektoren har et uforløst innsparingspotensial knyttet til selve anskaffelsesprosessen for anskaffelser under nasjonal terskelverdi. Kommunesektoren har en forventning om at flere innkjøpsfaglige ressurser og bedre kompetanse om offentlige innkjøp vil bidra til en bedre *kvalitativ* anskaffelsesprosess, bedre og grundigere kontraktsoppfølging, som vil kunne føre til økonomiske besparelser.

2. INNLEDNING

Rambøll Management Consulting (Rambøll) og Inventura presenterer rapport for FoU-prosjekt nr. 134030 «Kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranse etter anskaffelsesreglene». Prosjektet er gjennomført i perioden juni-desember 2013 på oppdrag for KS.

2.1 Om offentlige anskaffelser

Offentlig sektor er en stor innkjøper. I 2011 kjøpte den offentlige sektor (kommuner, fylkeskommuner og statlig sektor) varer og tjenester for 398 milliarder kroner, inkludert olje- og gasssektoren. Dette utgjør 14,5 prosent av brutto nasjonal produktet (BNP). Tar vi bort innkjøp i olje- og gasssektoren var summen 324 milliarder kroner. Anskaffelser i statsforvaltningen er beregnet til drøyt 168 milliarder kroner i 2011, mens kommuneforvaltningens anskaffelser anslås til drøyt 145 milliarder kroner. Av disse utgjør kjøp av varer og tjenester drøye 75 milliarder kroner. Totalt utgjør norske kommuners og fylkeskommuners tjenestekjøp fra private leverandører 40,1 milliarder⁴⁵.

Diskusjonen om hvordan vi får mest mulig velferd tilbake for våre skattekrone, er sentral i enhver velferdsstat. Dette er dels en diskusjon om *politiske prioriteringer* (hva skal vi bruke skattekrone på?), men også en diskusjon om *praktiske løsninger* (hvordan brukes skattekrone mest effektivt?). En viktig del av sistnevnte diskusjon, handler om konkurranseutsetting og bruk av private tjenestetilbydere/leverandører. Når en kommune velger å la private levere deler av kommunens tjenester, er motivet gjerne todelt. For det første ligger det til grunn en antakelse om at konkurranse i seg selv er sunt og medfører både mer effektiv drift og bedre kvalitet i den kommunale delen av tjenestene. For det andre er bruk av private tilbydere gjerne begrunnet i en antakelse om at disse kan levere tjenestene billigere og bedre enn det offentlige kan⁶. Beslutninger om konkurranseutsetting foretas av kommunestyrene. Politikernes holdninger vil derfor ha stor betydning for om tjenester konkurranseutsettes. En undersøkelse Fafo har gjort om norske kommunepolitikeres holdninger til konkurranseutsetting viser at det er stor avstand mellom høyre/venstre blokkene. Holdninger til konkurranseutsetting synes å være sterkt ideologisk preget og lite egnet for politiske kompromisser på tvers av blokkene.⁷

Resultater fra organisasjonsdatabasen⁸ viser at kommuner og fylkeskommuner har hatt en stigende utvikling når det gjelder bruk av markedsmekanismer. Konkurranseeksponering av ulike tjenesteområder er utbredt. Organisasjonsdatabasen viser at 275 kommuner (82 prosent) har gjennomført konkurranseutsetting på et eller flere tjenesteområder. Dette var en økning fra 2008 på nesten 22 prosent. Det er innenfor drift og vedlikehold av kommunale veier og renovasjon at kommunene i størst grad konkurranseutsetter tjenestene. I mindre grad konkurranseutsettes individrettede tjenester som barnehage, aktivitetstilbud til barn og unge, samt pleie- og omsorgstjenester.⁹

2.2 Formål med undersøkelsen

Formålet med dette FoU-prosjektet har vært å undersøke og kartlegge hva som er innsparingspotensialet for kommunesektoren ved å gjennomføre konkurranse, og er det et potensiale for mer kostnadseffektive anskaffelser ved endring i det særnorske regelverket for offentlige anskaffelser.

Prosjektet har hatt til hensikt å besvare følgende hovedproblemstillinger, og nedbrutt i underspørsmål:

- Hva er det reelle innsparingspotensialet ved konkurranse etter anskaffelsesreglene, inkludert forberedelse og kontraktsoppfølging?
 - Hvilke aktiviteter inngår i anskaffelsesprosessen, hvem gjennomfører aktivitetene og hvor lang tid tar hver aktivitet?
 - Hva er transaksjonskostnader ved å gjennomføre en konkurranse etter anskaffelsesreglene?

⁴ Alsos, Kristin et al. (2013) Norske kommunepolitikeres holdninger til konkurranseutsetting. Fafo rapport 2013:30

⁵ http://www.regjeringen.no/upload/NHD/Vedlegg/Rapporter_2013/innovasjonseffektavoffentligeanskaffelser_2013.pdf

⁶ <http://www.faf.no/pub/rapp/20320/20320.pdf>

⁷ <http://www.faf.no/pub/rapp/20320/20320.pdf>

⁸ http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Rapporter/Rapporter_2012/2012-21.pdf

⁹ http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Rapporter/Rapporter_2012/2012-21.pdf

- Hva er og vurderes som besparelser ved bruk av konkurranse etter anskaffelsesreglene?
- Hvilket potensial er det for mer kostnadseffektive anskaffelser ved endringer i det særnorske regelverket for offentlige anskaffelser?
 - Er det aktiviteter som gjennomføres i en anbudsprosess som ikke er nødvendig å gjennomføre?
 - Er det aktiviteter som gjennomføres i anskaffelsesprosessen som er overflødig, eller som kan gjøres mer effektivt?
 - Er det aktiviteter som kommunene ikke gjennomfører, men som mangler/bør gjennomføres?
 - Hva vurderer kommunesektoren selv har vært besparelser ved konkurranse etter anskaffelsesregelverket?
 - Hvilke utfordringer og flaskehals opplever kommunesektoren i en konkurranse etter anskaffelsesregelverket?

2.3 Metodisk tilnærming

FoU-prosjektet er gjennomført ved bruk av kvalitativ metode. Det er gjennomført 40 kvalitative intervjuer med et utvalg kommuner, fylkeskommuner og regionale innkjøpsnettverk. Det er også gjennomført dokumentstudier av relevante utredninger og forskning. Gjennomføringen av den kvalitative datainnsamlingen redegjøres kort for i det påfølgende avsnitt.

2.3.1 Dokumentstudier

I forbindelse med denne undersøkelsen har vi gjennomført dokumentstudier av ulike dokumenter og eksisterende forskning. Dokumentstudiene har bidratt til og kontekstualisere undersøkelsens problemstillinger og tema, samt dannet et grunnlag for utvikling av intervjuguider og diskusjoner gjennom rapporten. De viktigste dokumentene har blant annet vært:

- Lov om offentlig anskaffelser, forskrift om offentlig anskaffelser
- Veileder til reglene om offentlig anskaffelser, FAD
- Public procurement in Europe. Cost and effectiveness, PwC, London Economics and Ecorys
- Estimating the benefits from the procurement directives, Europe Economics
- Verdien av styrket kompetanse i offentlige innkjøpsprosesser, Menon Business Economics
- Kunnskap som virkemiddel i offentlige innkjøpsprosesser, Menon Business Economics
- Sykehjemsdrift i Oslo- effekten av konkurranse, Oslo Economics
- Public procurements: cost we pay for corruption, PwC
- Offentlige anskaffelser- nasjonal terskelverdi og tiltak i konkurransefasen, Asplan Viak

2.3.2 Intervjuer

Det er gjennomført ett fellesintervju med representanter fra fagrådet i KS innkjøpsforum, samt intervjuer med 31 kommuner, 4 fylkeskommuner og 5 regionale innkjøpsnettverk. Kommuner og fylkeskommuner er tilfeldig valgt ut på bakgrunn av geografisk spredning og kommunestørrelse (0-5000 innbyggere, 5001-15 000 innbyggere og over 25 000 innbyggere). Det bemerkes at 4 kommuner er strategisk valgt ut på bakgrunn av gjennomførte tjenesteanskaffelser innenfor helse- og sosialsektoren. Gjennomførte intervjuer er i tillegg fordelt på følgende type anskaffelser:

- Anskaffelser under EØS terskelverdi¹⁰
- Anskaffelser over EØS terskelverdi
 - Åpen anbudskonkurranse
 - Konkurranse med forhandling
 - Anskaffelser av varer
 - Anskaffelser av tjenester
 - Anskaffelser av tjenester innen helse- og sosialsektoren
 - Anskaffelser i øvrige kommunale sektorer (inkl. bygg og anlegg)

I intervjuene har informantene bedt om å redegjøre for i en konkret anskaffelsesprosess som er gjennomført i kommunen/fylkeskommunen/innkjøpsnettverket. Målet har vært å kartlegge og

¹⁰ Prosjektet har tatt utgangspunkt i å kartlegge anskaffelsesprosesser under og over EØS-terskelverdi. Under EØS-terskelverdi dekker i dette tilfellet også anskaffelser som gjennomføres under nasjonal terskelverdi, og dermed ikke er kunngjøringspliktige. Dette ble valgt basert på erfaringer fra kommunesektoren og en hypotese om at de samme aktiviteter gjennomføres om anskaffelsen er under nasjonal terskelverdi eller under EØS-terskelverdi, og for å sikre at vi dekker alle aktiviteter i anskaffelsesprosessen. Funn i rapporten bekrefter dette, hvor kommunesektoren oppgir at de vurderer at de bruker like mye administrativ tid på anskaffelser under nasjonal terskelverdi som under EØS-terskelverdi.

avdekke om det er forskjeller mellom ulike typer anskaffelsesprosesser, og særlig forskjeller mellom anskaffelser av tjenester innen helse- og sosialsektoren sammenlignet med kommunesektoren samlet sett.

Følgende informantgrupper inngår i intervjuene:

- Rådmann
- Økonomisjef/kommunaldirektør
- Teknisk sjef
- Innkjøpsleder
- Innkjøpsrådgiver/koordinator

I rapporten vil vi benytte begrepet kommunesektoren både når vi henviser til kommuner, fylkeskommuner og innkjøpsnettverk.

2.3.3 Arbeidsseminar

I forbindelse med FoU-prosjektet er det gjennomført to arbeidsseminar med fagrådet i KS Innkjøpsforum som er ressursgruppe for dette FoU-prosjektet, samt to møter med Rådmannsutvalget i Akershus som er referansegruppe for dette prosjektet.

2.4 Om metoden for kostnadsberegning

Utgangspunktet for beregningen av kommunesektorens administrative kostnader er en tilpasset modell av *Standard kostnadsmodellen* (SKM-metoden). Kommuners administrative kostnader tar utgangspunkt i vurdering av hvor lang tid de enkelte aktivitetene tar for en "normalt" effektiv kommune. Se vedlegg 1 for en nærmere beskrivelse av SKM-metoden.

For å beregne kostnader per aktivitet har Rambøll og Inventura tatt utgangspunkt i en populasjon, som i dette tilfellet utgjør antall kunngjøringer i Doffin fra 2012, og et estimat på antall anskaffelser under nasjonal terskelverdi¹¹. I tillegg tas det utgangspunkt i en lønnskostnad for medarbeidere som gjennomfører de enkelte aktivitetene, hvor gjennomsnittlig timelønn per medarbeider benyttes. For å få en så presis beregning som mulig har Rambøll kartlagt utdanningsnivå til informantene, samt type stilling informanten har i kommunesektoren. Lønnsstatistikken er hentet fra KS offentlige lønnsstatistikk for 2011.

Figur 2-1 viser hvilke elementer som er med i beregningen av de administrative kostnadene (aktiviteter) i en anskaffelsesprosess.

Figur 2-1 Beregning av administrative kostnader



Det presiseres at SKM-metoden ikke er en statistisk metode, men en internasjonal anerkjent intervjubasert metode for å kostnadsfeste administrative kostnader for virksomheter, herunder kommuner/fylkeskommuner, i etterlevelse av et regelverk¹². Kostnadsberegningene tar utgangspunkt i kartlagte aktiviteter i en åpen anbudskonkurranse og konkurranse med forhandlinger, og vil gi noen gjennomsnittsbetraktninger for hva en anskaffelsesprosess tar av tid og hva den koster. I rapporten er det også inkludert et estimat på anbefalt tidsbruk for å gjennomføre en god kvalitativ anskaffelsesprosess.

Kostnadsestimatene i denne rapporten gir et grunnlag som sier hva en enkelt anskaffelsesprosess koster kommunesektoren, og danner et kunnskapsgrunnlag som kan brukes

¹¹ Basert på statistikk fra Doffin over antall kunngjøringer, og et gjennomsnittlig estimat på antall anskaffelser som gjennomføres i kommuner under nasjonal terskelverdi. Estimaten er basert på gjennomsnittlig antall anskaffelser som oppgis av informantene i denne undersøkelsen.

¹² Metoden er blant annet benyttet for Nærings- og handelsdepartementet i deres kartlegging av administrative kostnader for private virksomheter ved etterlevelse av regelverket. Se for eksempel

http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/dok/rapporter_planer/rapporter/Rapporter-2010/Kartlegging-av-administrative-kostnader1.html?id=609528

inn i beregninger av den reelle gevinsten ved å gjennomføre en anskaffelse etter anskaffelsesreglene.

Det bemerkes at tallene er kun estimater, og baseres på anslag fra informantene vi har intervjuet (totalt 40 intervjuer). Informantene arbeider/arbeidet per tidspunkt for intervju med offentlige anskaffelser og gjennomføring av offentlig anskaffelsesprosesser i den kommune/fylkeskommune/innkjøpsnettverk de representerte. Tidsanslagene har tatt utgangspunkt i en gjennomført anskaffelsesprosess.

2.5 Trekk ved kommunene som inngår i undersøkelsen

I dette avsnittet presenteres noen kjennetegn ved de kommunene, fylkeskommunene og regionale innkjøpsnettverk vi har intervjuet. Det er intervjuet 31 kommuner, 4 fylkeskommuner og 5 regionale innkjøpsnettverk. Dette er informasjon som kan ha betydning for deres vurderinger og erfaringer med anskaffelsesprosesser.

- Små kommuner (0-5000 innbyggere) har få innkjøpssjefer/innkjøpsrådgivere, hvor innkjøpsrollen er lagt til rådmanns- eller kommunalsjefsnivå.
- I mellomstore kommuner (5001-15 000) har et mindretall egen innkjøpsavdeling med innkjøpsleder. Flertallet har derimot innkjøpsrådgiver/innkjøpskoordinator.
- Store kommuner (over 25 000 innbyggere) har som regel en innkjøpssjef/innkjøpsrådgiver i 100 prosent stilling. I tillegg har et mindretall av kommunene mellom 2-4 årsverk til andre innkjøpsfaglige stillinger.
- Flertallet av kommuner og fylkeskommuner har samarbeid, eller er med i ett eller flere innkjøpsnettverk. Dette er enten formaliserte samarbeid i regionale innkjøpsnettverk, eller samarbeid med fylkeskommune og/eller andre nærliggende kommuner.
- Kun 9 kommuner/fylkeskommuner eller innkjøpsnettverk av 40 kommuner/fylkeskommuner og innkjøpsnettverk har en politisk og administrativ vedtatt innkjøpsstrategi. Samtlige kommuner oppgir at de har enten et selvstendig innkjøpsreglement eller et reglement som er en del av økonomireglementet. Funn tyder på at det er store kommuner og innkjøpsnettverk, med egne innkjøpsavdelinger, som har utviklet en innkjøpsstrategi.
- 9 kommuner/fylkeskommuner og innkjøpsnettverk av 40 kommuner/fylkeskommuner og innkjøpsnettverk oppgir at de benytter seg av konkurransegjennomføringsverktøy (KGV).
- 13 kommuner/fylkeskommuner og innkjøpsnettverk av 40 kommuner/fylkeskommuner og innkjøpsnettverk oppgir at de har delvis eller fullt ut implementert, eller er i ferd med å implementere, e-handelssystem.
- Det er svært stor variasjon i antall årlige anskaffelser som gjennomføres i kommunesektoren, fra mellom 10-40 rammeavtaler og mellom 5-50 enkeltanskaffelser per kommune. Store kommuner gjennomfører flere årlige anskaffelser enn små kommuner.
- I fylkeskommuner og innkjøpsnettverk gjennomføres det anslagsvis ca. 25 anskaffelser årlig.

2.6 Begrepsavklaring

Terskelverdi

Terskelverdien på en offentlig anskaffelse angir hvilke deler av Lov om offentlig anskaffelser (LOA) og tilhørende forskrift som er gjeldende for en enkelt anskaffelse. Den nasjonale terskelverdien er på 500 000 kroner eks. mva. Anskaffelser under 500 000 eks. mva. er ikke kunngjøringspliktig i Doffin, men det er mulig å gjennomføre en frivillig kunngjøring i Doffin.

Anskaffelser mellom 500 000 kr eks. mva. og til og med 1,6 millioner kr eks. mva. er anskaffelser EØS-terskelverdi, og er kunngjøringspliktig i Doffin. Anskaffelser over EØS-terskelverdi, det vil si over 1,6 millioner kroner, er kunngjøringspliktig i TED-databasen. EØS-terskelverdi for bygg- og anlegg er 41 000 000 eks. mva.

Grunnleggende prinsipper i lov om offentlig anskaffelser del 1 innebærer å sikre at anskaffelser skjer i konkurranse uansett anskaffelsens verdi. Kravet til konkurranse ivaretas ved å la flere leverandører få delta, selv om det ikke er krav til offentlig kunngjøring under nasjonal

terskelverdi. Dette er som en følge av nasjonale beslutninger. Kravene til hvordan konkurranse gjennomføres øker med økende verdi på det som skal anskaffes.

Når vi videre i rapporten refererer til «nasjonal terskelverdi» eller «frivillig kunngjøring» mener vi anskaffelser med verdi under 500 000 kr eks. mva. Under EØS-terskelverdi betyr under EØS-terskelverdi og over nasjonal terskelverdi.

Anbudskonkurranse

Anbudskonkurranse er en formbundet prosedyre ved tildeling av oppdrag om levering av varer, utførelse av en tjeneste eller et entrepriseoppdrag for en anbudsinnyder i form av åpen eller begrenset konkurranse hvor det ikke er tillatt med forhandling. Åpen anbudskonkurranse tillater alle interesserte leverandører å inngi tilbud, mens begrenset anbudskonkurranse bare tillater inviterte leverandører.

Offentlig anskaffelse

Offentlig anskaffelse defineres av regjeringen som «styring av virksomhetens eksterne ressurser på en slik måte at forsyningen av alle varer, tjenester, kapasiteter og kunnskap som er nødvendig for drift, vedlikehold og styring av virksomhetens primær- og støtteaktiviteter er sikret til best mulige vilkår.”¹³

Offentlig anskaffelse reguleres av Lov om offentlige anskaffelser (LOA) og forskrift om offentlige anskaffelser (FOA).

Offentlig innkjøp

Offentlige innkjøp omfatter utgifter til varer, tjenester og bruttorealinvesteringer i statlig og kommunal forvaltning, samt tilsvarende innkjøp foretatt av statlig og kommunal forretningsdrift.

Konkurranseeksponering

Konkurranseeksponering er alle innkjøpsprosesser hvor offentlige oppdragsgivere ved innkjøp av varer, tjenester og bygg og anlegg innhenter flere tilbud fra leverandørmarkedet, men som ikke omfatter konkurranseutsetting.

Konkurranseutsetting

Konkurranseutsetting betyr at offentlige tjenester utlyses i konkurranse - ofte kalt anbud - slik at andre, private, ideelle organisasjoner eller kommersielle aktører kan konkurrere om driften av tjenestene. Noen ganger er også offentlige virksomheter med i konkurransen¹⁴.

¹³

http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransepolitikk/Anskaffelser/Veileder_reglene_offentlige_anskaffelser_komp.pdf

¹⁴ Hentet fra www.arbeidslivet.no

3. ANSKAFFELSESPROSESSEN: FORBEREDELSE, GJENNOMFØRING OG OPPFØLGING

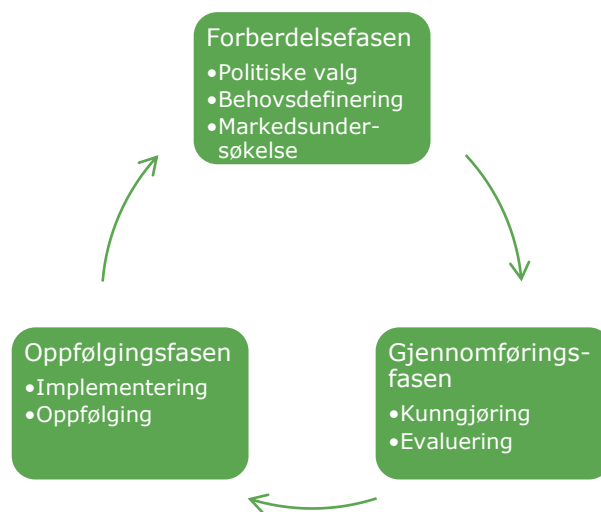
Dette kapittelet handler om hvordan anskaffelsesprosesser i kommunesektoren foregår. Kapittelet beskriver aktiviteter som inngår i de ulike fasene av en anskaffelsesprosess, og belyse i hvilken grad disse aktivitetene gjennomføres i kommunesektoren. I tillegg vil vi se nærmere på tidsbruk i de ulike fasene av anskaffelsesprosessen.

Kapittelet tar utgangspunkt i følgende hovedproblemstilling:

- Hva er det reelle innsparingspotensialet ved konkurranse etter anskaffelsesreglene, inkludert forberedelse og kontraktsoppfølging?
 - Hvilke aktiviteter inngår i anskaffelsesprosessen?
 - Hvem gjennomfører aktivitetene?
 - Hvor lang tid tar hver aktivitet?
 - Hvilke aktiviteter i anskaffelsesprosessen gjennomføres ikke, og hva kan eventuelt forklare dette?

Kapittelet baserer seg på funn fra de kvalitative intervjuene. I intervjuene har vi gjennomgått de ulike fasene i anskaffelsesprosessen sammen med informantene, for både å identifisere hva som gjøres i de enkelte fasene og aktivitetene, identifisere tidsbruk, samt utfordringer og flaskehals. Offentlige innkjøp er ikke enkeltstående hendelser, men en prosess. Innkjøpsprosessen beskrives gjennom innkjøpshjulet¹⁵ som er et begrep utviklet av Inventura. Hver fase, med underfaser, består av en rekke standardiserte aktiviteter som bør anses som et minimum å gjennomføre for å oppnå tilstrekkelig kvalitet i prosessen. Anskaffelsesprosessen deles inn i ulike faser som figur 3-1 under viser:

Figur 3-1 Anskaffelsesprosessen



Figur 3-1 viser anskaffelsesprosessens tre hovedfaser; forberedelsesfasen, gjennomføringsfasen og oppfølgingsfasen. For en fullstendig oversikt over alle aktiviteter i hver fase vises til beskrivelser i de neste avsnitt og vedlegg 2. Figuren illustrerer at anskaffelsesprosessen er en læringsprosess, hvor erfaringer fra for eksempel oppfølgingsfasen kan ha betydning for forberedelsesfasen ved nye anskaffelsesprosesser. De kartlagte anskaffelsesprosesser tar utgangspunkt i gjennomføring av åpne anbudskonkurranser og konkurranse med forhandling i forbindelse med konkurranseeksponering av varer og tjenester. Dette inkluderer både enkeltanskaffelser eller rammeavtaler.

3.1 Forberedelsesfasen

Denne hovedfasen består igjen av tre underfaser, politiske valg, behovsdefinering og markedsundersøkelse. Figuren under beskriver også hvilke aktiviteter som inngår i

¹⁵ Se vedlegg 4

forberedelsesfasen. I de videre avsnittene beskrives hovedtrekk og hovedutfordringer ved de enkelte fasene i forberedelsesfasen.

Figur 3-2 Forberedelsesfasen



I denne fasen legges grunnlaget for å gjennomføre selve anskaffelsen. På den ene siden handler det om å definere og drøfte rammer og retningslinjer for anskaffelser i kommunesektoren, og samtidig rammer og strategier for enkelte anskaffelser. Fasen handler også om å identifisere og definere behovet for anskaffelsen i kommunesektoren, samt aktiviteter rettet mot leverandørmarkedet. Forberedelsesfasen legger således grunnlaget for å utforme kravspesifikasjonen og konkurransegrunnlaget for anskaffelsen. Samtlige informanter oppgir at aktivitetene i denne fasen er gjenkjennbare, men at ikke alle gjennomføres i like stor grad.

Politiske valg, og her retningslinjer for kommunesektorens arbeid med offentlige innkjøp er viktig, men utfordrende for sektoren. En anskaffelsesstrategi er virksomhetens overordnede veivalg og satsinger for anskaffelsesfunksjonen. Den viser hvilke endringer som skal prioriteres i de nærmeste årene fremover for at virksomheten skal nå sine overordnede og langsiktige mål. I denne undersøkelsen viser funn at flertallet av informantene mangler en egen anskaffelsesstrategi som definerer hvor det strategisk skal arbeides med innkjøp. Kommuner/fylkeskommuner og innkjøpsnettverk som ikke har utarbeidet en innkjøpsstrategi er bevisste på at dette medfører en manglende politisk og administrativ forankring om innkjøp, spesielt knyttet til hvilke mål offentlige innkjøp skal bidra til å nå. Funn tyder også på at det er liten bevissthet omkring betydning hva en innkjøpsstrategi kan bidra med.

Kun 9 av 40 informanter oppgir at de har en vedtatt innkjøpsstrategi. Dette har bidratt til å etablere både politisk og administrativ forankring om innkjøp, og betydning av innkjøp. I tillegg angir strategiene satsingsområder innenfor offentlige anskaffelser, med et særlig fokus på innovative anskaffelser, miljøkrav, samfunnsansvar og etisk handel. Knyttet til innkjøpstrategiene utarbeides det også årsplaner som mer detaljert går inn på hvilke områder og sektorer det skal gjennomføre offentlige anskaffelser på. Det bemerkes at årsplaner også utarbeides i kommuner/fylkeskommuner som ikke har en innkjøpsstrategi. Informantene er samstemte i at en innkjøpsstrategi også bidrar til å forankre innkjøp nedover i kommuneorganisasjonen og ut til enhetene.

Politiske valg

Formålet med denne fasen er å definere det politiske handlingsrommet for innkjøp i kommunesektoren. Samlet sett viser vår kartlegging at fasen «politiske valg» i mindre grad vektlegges i anskaffelsesprosesser i kommunesektoren. Flertallet av informantene i denne undersøkelsen mangler både en overordnet strategi for offentlige anskaffelser, og en strategi for enkelte anskaffelser. Sistnevnte utformes kun i større investeringsprosjekter innenfor bygg- og anleggssektoren, samt i tilfeller der tjenester innenfor helse- og omsorgssektoren skal konkurransenutsettes. Aktiviteten «analyse/konsekvensutredning av valg som tas» er knyttet opp til å gjøre en vurdering om anskaffelsen skal gjøres i egenregi eller gjennom konkurranse. Informantene er tydelig på at dette er en aktivitet som burde vektlegges i større grad, men mangel på innkjøpsressurser og manglende innkjøpsstrategi gjør at aktiviteten ikke prioriteres.

Behovsdefinering

Målet for denne fasen er å identifisere hvilket behov kommunesektoren har for å kjøpe inn en bestemt vare eller tjeneste, og om den bestemte vare/tjeneste dekker det faktiske behovet. Funn viser at det er behovsdefinering informantene bruker mest tid på i forberedelsesfasen. Et behov eller idé identifiseres gjerne på to måter i kommunesektoren: 1) Innkjøpsansvarlig identifiserer

behov for nye konkurranser gjennom oppfølging av årsplaner/innkjøpsstrategi eller 2) gjennom oppfølging av eksisterende rammeavtaler som må ut i nye konkurranser. Virksomheter/enheter kan også melde inn et behov til innkjøpsansvarlig, basert på at virksomheten/enheten har sett et behov for en ny vare/tjeneste som det ikke finnes avtaler på. Dette gjelder også i innkjøpsnettverk. Innkjøpsansvarlig identifiserer også behov gjennom analyser, for eksempel av kommunens reskonto. Dette kan gi et inntrykk av hvilke områder kommunen handler på, og eventuelt om det er behov for avtaler på områder det ikke finnes avtaler på.

Sammensetning og antall personer i innkjøpsteamene varierer, men består som regel av mellom 3-6 personer med sektor/fagkompetanse. Innkjøpsansvarlig er prosjektleder for gjennomføringen av anskaffelsesprosessen. Som regel gjennomføres anskaffelser under nasjonal terskelverdi desentralisert på virksomhets/enhetsnivå. Samtlige informanter er samstemte i at et godt sammensatt innkjøpsteam er svært viktig for å kunne utarbeide en kravspesifikasjon som beskriver anskaffelsens behov. Imidlertid peker innkjøpsnettverkene at det å nedsette et innkjøpsteam kan også være utfordrende. Innkjøpsnettverkene opplever dels manglende vilje blant kommunene til å delta i innkjøpsteamene. Dette forklares med at nytten av å delta i tverrfaglige innkjøpsteam ikke er godt nok forankret på virksomhets-/enhetsnivå i kommunene som er med i innkjøpsnettverket.

Aktiviteten «utarbeide førsteutkast til kravspesifikasjon» beskrives som den mest tidkrevende aktiviteten i denne fasen. Innkjøpsansvarlig utarbeider som regel et forslag til kravspesifikasjon, med innspill fra innkjøpsteamet. Dette skjer gjerne i innkjøpsmøter/brukergruppemøter, hvor også resten av anskaffelsesprosessen planlegges. Funn tyder på at de informantene som benytter seg av enten KGV-verktøy, e-handelssystemer eller standardmaler benytter noe kortere tid på denne aktiviteten sammenlignet med kommuner/fylkeskommuner som ikke har etablert standardmaler. Et mindretall av informantene sier også at de ser til Doffin og utlyste kunngjøringer. En risiko ved å gjøre dette kan være at man «kopierer» for mye av kravspesifikasjon, og således ikke tilpasser kravspesifikasjonen godt nok til eget behov.

Markedsundersøkelse

Målsettingene for denne fasen er å sikre at kommunesektoren gjør en kartlegging av leverandørmarkedet knyttet til de varer/tjenester som skal anskaffes for å sikre at markedet kan svare på behovet. Funn tyder på at aktivitetene i denne fasen i liten grad prioriteres og gjennomføres blant informanter i denne undersøkelsen.

Informantene fremhever flere årsaker for hvorfor aktivitetene i denne fasen ikke gjennomføres. For det første oppleves dialogen med markedet om en anskaffelse som en utfordring i forhold til regelverket. Flertallet av informanten opplever regelverket som uklart i forhold til hvilke muligheter kommunesektoren har for dialog i forkant av en konkurranse med markedet. Kommunesektoren opplever at det er et sterkt fokus på å følge regelverket, og de er redde for å bli «tatt» for formaliafeil eller brudd på regelverket som kan føre til en avlysning av en konkurranse. Sektoren ønsker en tydeliggjøring av hvilke muligheter kommunesektoren har for dialog med markedet i forhold til anskaffelsesreglene. Dette kan være i form av veiledningsmateriell som angir konkrete og praktiske eksempler på hvordan en markedsdialog kan skje. Sektoren er særlig opptatt av når en dialog med markedet må eller bør «opphøre» for ikke å bryte anskaffelsesregelverket. Informantene oppgir også at det ikke prioriteres å bruke tid eller arbeidsressurser på denne fasen i en anskaffelsesprosess. Innkjøpsansvarlige har også en forventning om at kunnskap om markedet, produkter og leverandører ivaretas av personer med fagkompetanse i innkjøpsteamet.

Informantene påpeker imidlertid at de ønsker å bruke mer tid og ressurser på denne fasen. Kunnskap om markedet kan ha betydning for gjennomføring av anskaffelsesprosessen og utfallet av anskaffelsen. Styrket kompetanse om leverandører og produkter kan bidra til en bedre behovsspesifisering for varen/tjenesten, og således oppnår best mulig pris til best mulig kvalitet. Informantene er tydelige på at manglende kunnskap om markedet kan føre til at det kjøpes inn varer og tjenester som ikke svarer til det faktiske behovet i kommunesektoren.

3.2 Gjennomføringsfasen

I denne fasen er alle aktiviteter knyttet til utarbeidelse av konkurransegrunnlag, gjennomføring og evaluering av selve konkurranse inkludert. I avsnittene under har vi delt fasen inn i to steg, kunngjøringsfasen og evalueringsfasen. Figuren under beskriver også hvilke aktiviteter som inngår i gjennomføringsfasen. I de videre avsnittene beskrives hovedtrekk og hovedutfordringer ved de enkelte fasene.

Figur 3-3 Gjennomføringsfasen



I intervjuene har vi tatt utgangspunkt i aktiviteter i knyttet til en åpen anbudskonkurranse og konkurranse med forhandling. Åpen anbudskonkurranse er klart hyppigst benyttet i kommunesektoren. Flertallet av informantene oppgir at de ikke har gjennomført konkurranse med forhandling. Dette skyldes dels begrensninger i regelverket for når det er mulighet for å benytte forhandlet prosedyre, og dels manglende kompetanse om hvordan konkurranse med forhandlinger skal gjennomføres.

Funn viser at alle aktivitetene er kjente, og alle aktiviteter gjennomføres. Gjennomføringsfasen er også den fasen som prioriteres ressursmessig og tidsmessig i kommunesektoren.

Kunngjøringsfasen

Aktivitetene i denne fasen omhandler arbeidet knyttet til utarbeidelse av konkurransegrunnlag og kravspesifikasjon og frem til mottak av tilbud. Aktivitetene «planlegge tidsbruk» og «valg av kvalifikasjonskrav» er aktiviteter som er svært lite tidkrevende, og gjennomføres innledningsvis i denne fasen. Valg av kvalifikasjonskrav er en standard formalitet i forbindelse med utarbeidelse av konkurransegrunnlag. Funn viser at flertallet av informantene har utarbeidet egne maler, eller benytter andre standardiserte maler for utforming av konkurransegrunnlag. Gjenbruk av tidligere konkurransegrunnlag forekommer også. Et mindretall av informantene benytter også e-handelssystem/KGV-verktøy. De informanter som har erfaring med bruk av denne type verktøy i hele anskaffelsesprosessen fremhever dette som svært positivt. Samtidig oppleves det at det bidrar til en bedre og mer åpen prosess.

«Utforming av konkurransegrunnlag» og «kravspesifikasjon» beskrives som tidkrevende aktiviteter. Disse aktivitetene henger også tett sammen med behovsdefinerings. Valg av tildelingskriterier og utforming av kravspesifikasjon fremheves som den mest utfordrende og kritiske del av fasen. Utfordringene handler i stor grad om å få til gode beskrivelser av tildelingskriterier, og hvordan tildelingskriteriene skal vektles og evalueres for å sikre at kommunesektoren får den kvalitet på produktet som etterspørres.

En aktivitet informantene bruker mye tid på, er å svare på spørsmål som kommer inn i forbindelse med konkurranser. Det er fremkommet eksempler på at noen kommuner og innkjøpsnettverk har opplevd å få nærmere 100-200 spørsmål i forbindelse med utlyste konkurranser. Mange spørsmål til et konkurransegrunnlag kan tyde på at kravspesifikasjonen ikke har vært tydelig nok.

Evalueringsfasen

Aktivitetene i denne fasen er knyttet til evaluering av innkomne tilbud og tildele kontrakt. Funn viser at flertallet av aktivitetene er enkle å gjennomføre og lite tidkrevende. Bruk av evalueringsmatriser og standardmaler for evaluering av tilbud brukes av alle informanter, og bidrar til en effektiv og grundig evaluering. I evaluering av tilbudene er både innkjøpsansvarlig og innkjøpsteam involvert, og vurderes som tidkrevende. På den ene siden kan det være vanskelig å skille tilbudene fra hverandre. På den andre siden er informantene er redde for å gjøre gale vurderinger som vil kunne få konsekvenser senere i prosessen.

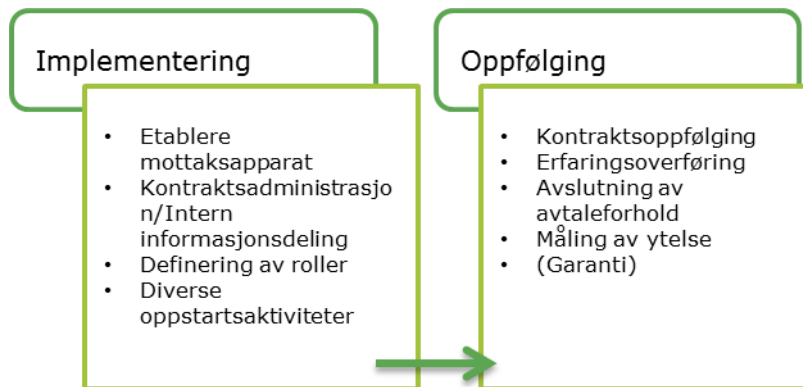
Vi har allerede pekt på at kommunesektoren har liten erfaring med bruk av konkurranse med forhandling. Funn viser at flertallet i kommunesektoren ikke benytter seg av denne muligheten. Dette begrunnes med at man ikke har kompetanse til å gjennomføre forhandlinger, usikkerhet knyttet til regelverket, og at det vurderes som for ressurskrevende. De informanter som har erfaring vurderer samtidig at gevinstene oppfattes som svært gode fra informantene som har erfaring med dette. Forhandling gir en mulighet til å ha en diskusjon med leverandør om anskaffelsen, og særlig i de tilfeller hvor beskrivelse av behov har vært utfordrende. I tillegg opplever informantene at leverandører i større grad tydeliggjør sine tilbud, samt at pris diskuteres.

Innsyn i tilbud og tildelingsvurderinger er en aktivitet informantene bruker mye tid på. Rett til innsyn er regulert gjennom Offentlighetsloven. Tilbakemeldinger fra informantene er at de i 90 prosent av sine konkurranser opplever krav om innsyn i tilbud etter avgjort konkurranse, eller forespørsler om utvidet begrunnelse for tildeling. Flertallet av informantene sier at de i de aller fleste konkurranser ber om at sladdet tilbud legges ved, og at dette bidrar til noe mindre tidsbruk på denne aktiviteten. Imidlertid opplever kommunesektoren det som utfordrende å skulle vurdere hva som skal sladdes ut i fra hva som anses som forretningshemmeligheter.

3.3 Oppfølgingsfasen

I denne fasen er alle aktiviteter knyttet til oppstart av en kontrakt, samt oppfølging av kontrakten. Fasen er delt inn i to, implementeringsfasen og oppfølgingsfasen. Figuren under beskriver også hvilke aktiviteter som inngår i oppfølgingsfasen. I de videre avsnittene beskrives hovedtrekk og hovedutfordringer ved de enkelte fasene.

Figur 3-4 Oppfølgingsfasen



Samlet sett er aktivitetene i oppfølgingsfasen kjente, og de gjennomføres. Funn viser likevel at denne fasen ikke prioriteres tids- og ressursmessig, og informantene opplever selv at de bruker for liten tid i oppfølgingsfasen. Dette kan få konsekvenser for eksisterende avtaler ved at avvik for eksempel ikke blir fulgt godt nok opp, manglende oppfølging kan føre til at leverandør fakturerer kommunesektoren for høye beløp, eller det er ikke tilstrekkelig kontroll med de varer eller tjenester som blir levert i forhold til hva kommunesektorens behov var.

Implementeringsfasen

Fasen består av fire aktiviteter, og er knyttet til ulike oppstartsaktiviteter som gjennomføres etter inngått kontrakt. Informantene vurderer at det brukes for liten tid på aktivitetene i denne fasen. Konsekvensene kan være at virksomheter/enheter ikke blir informert om ny avtale om en vare/tjeneste, eller at oppdragsgiver og leverandør har forskjellige forventninger til inngått kontrakt og hva som skal leveres.

Aktiviteten «diverse oppstartsaktiviteter» innebærer blant annet intern opplæring, nødvendige tilpasninger hos oppdragsgiver, etablering av interne rutiner, etablering av systemer og utvikling av målparametere. Aktiviteten gjennomføres tidlig etter inngått kontrakt, og er særlig relevant ved kontrakter som omhandler varekjøp. Leverandør kan for eksempel gjennomføre opplæring i bruk av vare/produkt, eller opplæring knyttet til bestilling av en vare/produkt.

Funn tyder også på at det i liten grad er etablert rutiner hos informantene om kontraktsadministrasjon/intern informasjonsdeling. Dette handler om informasjonsdeling internt i en kommune/fylkeskommune om nye avtaler. En utfordring som det pekes på i denne forbindelse er det som kalles «avtalelojalitet». Tilbakemeldinger fra flertallet av informantene er at de

opplever utfordringer med å få alle virksomheter til å benytte seg av eksisterende kontrakter og avtaler. En årsak kan nettopp være at virksomhetene ikke har informasjon om gjeldene avtalen.

Oppfølgingsfasen

Denne fasen vurderes som den mest utfordrende i hele oppfølgingsfasen, men at flertallet mangler gode rutiner for oppfølging av kontrakter og avslutning av kontrakter. Informantene forklarer manglende prioritering av denne fasen med mangel på innkjøpsfaglige ressurser og innkjøpsfaglig kompetanse i forhold til oppfølging av kontrakter. En erkjennelse er at hadde de benyttet mer tid på disse aktivitetene kunne det bidratt til bedre læring og fokus på hva som har fungert og ikke fungert i en avtale, også med hensyn til fremtidige avtaler.

Fasen inkluderer den «daglige» oppfølgingen av en avtale. Dette innebærer blant annet gjennomføring av statusmøter, som regel 1-2 møter per år/per kontrakt. I tillegg inkluderer dette også løpende kontakt med leverandør.

Når det gjelder aktiviteten som er kalt «måling av ytelse» er det denne aktivitetene det brukes mest tid på i denne fasen. På den ene siden handler dette om å følge opp kontrakter i forhold til den vare/tjeneste som kjøpes. Dette kan være oppfølging av avviksmeldinger og fakturaoppfølging. Funn kan tyde på at flertallet av informantene ikke har gode nok systemer for oppfølging av fakturer knyttet til leveranser. Flertallet erfarer feilfaktureringer svært ofte. Informanter som benytter seg e-handelssystem har imidlertid etablert system for dette. E-handelssystem får udelt positive tilbakemeldinger i forhold til kontroll på innkjøp som gjøres, og bidrar til at faktura enklere kontrolleres i forhold til de varer og tjenester som er kjøpt. I tillegg bidrar et e-handelssystem til bedre kontroll med hvem som faktisk har bestillingsmyndighet hos oppdragsgiver, samt bedre kontroll av varekatalog. På den andre siden handler det om å vurdere om oppdragsgiver har fått rett vare/tjeneste til rett kvalitet. Dette gjøres i liten grad. Begrunnelsene er at det sjeldent etableres konkrete målparametere, eller kriterier for vurdering av kvalitet. Dette kan henge sammen med en manglende innkjøpsstrategi og mål for innkjøp i kommunesektoren.

3.4 Utfordringer i anskaffelsesprosessen

I dette avsnittet vil vi oppsummere noen overordnede funn og betraktninger om hva kommunesektoren vurderer som særlige utfordringer i anskaffelsesprosessen. Utfordringene kan i stor grad også være med å forklare hvorfor aktiviteter ikke eller i liten grad gjennomføres i en anskaffelsesprosess.

3.4.1 Forankring av innkjøp i kommunesektoren

Kartleggingen viser at flertallet av kommunene ikke har utarbeidet en overordnet strategi for innkjøp i kommunen. Dette gjelder også til dels for både fylkeskommuner og noen innkjøpsnettverk. Dette har betydning for hvordan innkjøp og offentlig anskaffelser er forankret både politisk og administrativt i kommunesektoren, og at det er en lav bevissthet om betydning av hva en innkjøpsstrategi er.

Vurderingene fra informantene, som ikke har en politisk og administrativ vedtatt innkjøpsstrategi, er at dette bidrar til at innkjøpsfaget og anskaffelser ikke prioriteres økonomisk eller ressursmessig på administrativt nivå. Innkjøp prioriteres da heller ikke i resten av kommunesektorens virksomheter/enheter. Likeledes opplever informantene at politisk nivå i kommunene ikke har noe forhold til innkjøp og anskaffelser, og heller ikke hvilke områder som bør prioriteres.

Flere informanter fremhever også at en manglende strategi gjør at kommunene ikke har utarbeidet mål for innkjøpene i kommunene, og således ikke etablert insentiver for å gjennomføre gode og kostnadseffektive anskaffelser.

En utfordring, som diskuteres i neste avsnitt, er kompetanse og ressurser til å arbeide med innkjøp i kommunesektoren. Flere informanter mener at det er en klar sammenheng mellom det å ha en vedtatt innkjøpsstrategi og det å ha ressurser og kompetanse til å følge opp målsettinger i en strategi. Tilbakemeldinger viser at de i kommunesektoren som har en etablert innkjøpsstrategi i større grad har bidratt til at innkjøpsområdet prioriteres. I tillegg har innkjøpsstrategi bidratt til å utvikle bedre handlingsplaner og årsplaner for innkjøp, samt satt et fokus på hvilke besparelser man ønsker å oppnå.

3.4.2 Innkjøpsfaglig kompetanse og ressurser

Funn i kartleggingen tyder på at innkjøpsfaglig kompetanse og ressurser i kommunesektoren har betydning for prioritering av tidsbruk i de enkelte fasene av anskaffelsesprosessen, og eventuelt hvilke aktiviteter som ikke gjennomføres.

Små og til dels mellomstore kommuner har færre ressurser som både arbeider med innkjøp i kommunen, og til å bygge opp innkjøpsfaglig kompetanse i egen organisasjon. I flertallet av små og mellomstore kommuner er det kun en person som har et innkjøpsfaglig ansvar. I flere tilfeller seg vi også at innkjøpsansvaret er lagt til et høyere administrativt nivå hvor rådmann, kommunalsjef eller teknisk sjef har ansvaret.

Kompetanse og tilgang på ressurser i kommunesektoren har også betydning for hvilken anbudsprosedyre som velges. Det gjennomføres nesten utelukkende åpne anbudskonkurranser, og i svært liten grad for eksempel konkurranse med forhandlinger eller andre prosedyrer. Informantene begrunner dette med at de har liten erfaring med å gjennomføre konkurranse med forhandlinger, og hvordan forhandlinger skal gjennomføres i henhold til regelverket. Informantene opplever det som særlig utfordrende å sikre likebehandling og transparens mellom leverandører i en forhandlet prosedyre, og dermed ikke følge regelverket. Et mindretall av informantene er heller ikke overbevist om nytten av konkurranse med forhandling, og hvilke utslag, eller eventuelle besparelser, det kan gi i en anskaffelse.

Funn tyder videre på at kunnskap og kompetanse om anskaffelsesregelverket, særlig i forhold til hvilke valg og muligheter en innkjøper har innenfor regelverket, er til dels avgjørende for hvordan en anskaffelsesprosess blir gjennomført. Dette vises tydelig i fasen om markedsundersøkelser og den dialogen, eller fraværet på dialog, med markedet kommunesektoren har. Dette er en fase av anskaffelsesprosessen som i liten grad prioriteres. Dels skyldes dette mangel på ressurser og kapasitet, men i stor grad skyldes dette mangel på kunnskap om hvilke muligheter regelverket gir for en dialog med markedet. Flertallet vi har intervjuet opplever at regelverket i stor grad begrenser muligheten for dialog, heller enn at de ser mulighetene for dialog med markedet. Dette tyder i større grad på at informantene ikke har nok kunnskap om regelverket og hvilke muligheter som ligger der, snarere enn at det er sider ved regelverket som er uklart.

Funn viser at det er i gjennomføringsfasen kommunesektoren bruker flest ressurser, både i form av tidsbruk og antall involverte medarbeidere. Vurderinger fra informantene er at dette også bidrar til at kommunesektoren fokuserer mer på å gjennomføre en korrekt prosess, fremfor at fokuset er rettet mot å sikre at man får til en kvalitativ god anskaffelse. Større fokus på regelverket forklares med at kommunesektoren er «redde» for å gjøre feil i anskaffelsesprosessen, hindre klager og avlysninger av konkurranser, og i verste fall at en konkurranse havner i KOFA.

Kommunesektoren, og særlig små og mellomstore kommuner, benytter seg av regionale og interkommunale innkjøpsnettverk for å møte utfordringene knyttet til kompetanse og ressurser. Funn peker tydelig på at innkjøpsnettverk og innkjøps samarbeid fremheves som viktige for å sikre kompetanse gjennom hele anskaffelsesprosessen. I tillegg trekker særlig kommunene frem at formaliserte innkjøpsnettverk bidrar til å samordne innkjøp mellom flere kommuner, og således skaper stordriftsfordeler som igjen gir økt besparelser for kommunene.

Menon¹⁶ viser i sin rapport om «Verdien av styrket kompetanse i offentlige innkjøp» at manglende bruk av kompetanse i innkjøpsprosesser kan føre til en rekke tap for samfunnet som helhet. Mangel på tilstrekkelig kompetanse kan bidra til at:

- 3-5 prosent av offentlige innkjøp blir feilleveranser
- man evner ikke å fastsette relevante tildelingskriterier for evaluering av det mest fordelaktige tilbudet
- innkjøpsorganer ikke klarer å avgjøre hvorvidt en leveranse er i tråd med bestilling og tilbudet
- oppdragsgiver har et sterkere fokus på leveransedato fremfor tilpassinger underveis
- reduserer muligheten for å være en kreativ og innovativ innkjøper

Våre funn i denne kartleggingen støtter også opp under dette at kompetanse er utfordrende, og herunder også tid og ressurser som kan benyttes i hver anskaffelsesprosess.

¹⁶ <http://menon.no/upload/2012/04/23/verdien-av-styrket-kompetanse-i-offentlige-innkjop-2.pdf>

3.4.3 Andre flaskehalsar i anskaffelsesprosessen

Kommunesektoren peker på en rekke andre flaskehalsar og utfordringar som erfaras i alle fasene av anskaffelsesprosessen, og som kan ha betydning for hvordan kommunesektoren arbeider med innkjøp. Dette oppsummeres under:

- Manglende ressurser og tid i forberedelsesfasen fører til at markedsundersøkingar ofte blir nedprioritert. Informantene mener at dette kan ha stor betydning for selve anskaffelsen fordi man mangler oppdatert kunnskap om en vare/tjeneste, som igjen kan føre til en anskaffelse som ikke svarer til det faktiske behovet i kommunesektoren.
- Manglende tid og ressurser til oppfølging av kontrakter etter inngått avtale er en flaskehals. Informantene peker på at oppfølging krever etablerte rutiner og samarbeid mellom innkjøper og fagenheter for å sikre at man får varen eller tjenesten til best mulig kvalitet og avtalt pris. Manglende oppfølging kan føre til at leverandører fakturerer feil eller det kjøpes inn feil varer/tjenester. Flertallet av informantene har ikke gode nok systemer for oppfølging av for eksempel fakturaer knyttet til leveranser.
- Avtalelojalitet fremheves også som en flaskehals. Oppdatert informasjon om avtaler og kontrakter må formidles ut til alle relevante innkjøpere slik at alle som har innkjøpsmyndighet i en kommune benytter gjeldene avtaler/kontrakter. Erfaringer er at det kjøpes inn både varer og tjenester utenfor avtaler/kontrakter i kommunesektoren. Dette kan for eksempel medføre at leverandører ikke får oppfylt sin kontrakt/avtale, eller at kommunesektoren gjør ulovlige innkjøp.
- Informantene opplever at det er utfordrende å holde seg oppdatert på regelverk og eventuelle endringer i regelverk. Særlig pekes det på regelverk knyttet til terskelverdier og bruk av prosedyrer i en anskaffelse. I tillegg er det krevende å oppdatere seg på nye direktiver og lovkrav som angår kjøp av varer og tjenester. Her trekkes vikarbyrådirektivet frem som et eksempel.
- Innkjøpsfaglige kompetanse finnes som regel kun hos en person i små kommuner med en liten administrasjon. Flaskehalsen oppstår i det denne personer forsvinner fra sin stilling og det er vanskelig å få tak i lignende eller ny kompetanse.
- Plassering av innkjøp og innkjøpsansvarlig oppleves ofte vilkårlig plassert i små kommuner fra innkjøpsnettverks side. Dette henger også sammen med hvordan innkjøp prioriteres i kommunene, og hvilket fokus og ressurser innkjøp har. Innkjøpsnettverkene fremhever at dette kan medføre til dels utfordrende og eventuelt manglende samarbeid om innkjøp.
- Utarbeidelse av kravspesifikasjoner fremheves også som en utfordring. Det kreves grundighet for å sikre at en anskaffelse dekker de faktiske behov, og sikrer gode kontraktsvilkår. Informantene fremhever at om det gjøres dårlig arbeid i denne fasen vil dette kunne få «følgefeil» i både evalueringsprosessen og oppfølgingsprosessen.
- Klageprosesser og krav om innsyn i etterkant av inngått kontrakt oppleves som svært tid- og ressurskrevende i anskaffelsesprosessen. Dette kan komme som følge av feil som er gjort i gjennomføring av konkurransen, eller leverandører mener oppdragsgiver har gjort feil. Flere informanter sitter også igjen med et inntrykk av at leverandører klager kun for å klage. I tillegg oppfattes det at innsynskrav i stor grad handler om at leverandører vil se og «lære» av sine konkurrenter for å forbedre sine markedsandeler.

3.5 Oppsummering om aktivitetene i anskaffelsesprosessen

I de foregående avsnittene har vi beskrevet aktiviteter som inngår i anskaffelsesprosessen og utfordringer. Aktivitetene er kjente, men gjennomføres i varierende grad. Funn tyder på at *gjennomføringsfasen* prioriteres tid- og ressursmessig sammenlignet med forberedelsesfasen og oppfølgingsfasen. Samtidig er informantene samstemte i at det brukes for liten tid i flere av fasene. Dette begrunnes blant annet med manglende innkjøpsfaglig kompetanse og ressurser, i tillegg til at flertallet av informantene opplever en manglende forankring av innkjøpsfeltet, både politisk og administrativt. Kun 9 av 40 informanter har utarbeidet en innkjøpsstrategi som har bidratt til å etablere både politisk og administrativ forankring om innkjøp, og betydning av innkjøp.

I det neste kapitlet vil vi beskrive nærmere tidsbruken i anskaffelsesprosessen knyttet til de enkelte faser og aktiviteter.

4. TIDSBRUK I ANSKAFFELSESPROESSEN

I dette kapittelet vil vi beskrive nærmere tiden kommuner, fylkeskommuner og innkjøpsnettverk bruker per anskaffelsesprosess med utgangspunkt i gjennomgangen av aktivitetene i forrige kapittel. Hensikten er å svare på hvor mye tid kommunesektoren bruker på ulike anskaffelsesprosesser.

Tidsestimatene per anskaffelse tar utgangspunkt i den tiden informantene i intervjuene har oppgitt de bruker per aktivitet og fase i anskaffelsesprosessen. Tidsbruken varierer fra fase til fase, og fra informant til informant. Basert på oppgitte tidsestimater har vi gjort noen gjennomsnittsberegninger av faktisk tidsbruk. Tidsbruken oppgis i antall timer. Tidsestimatene tar også utgangspunkt i gjennomsnittlig antall medarbeidere og gjennomsnittlig antall tilbud informantene har oppgitt er involvert per anskaffelse¹⁷. Det presiseres at dette er kun estimater, og må derfor tolkes med forsiktighet.

I intervjuene har vi bedt informantene ta utgangspunkt i den tiden som brukes i forhold til en konkurranseeksponering av en vare eller tjeneste.

I forrige kapittel tyder funn på at informantene mener de bruker for liten tid på enkelte aktiviteter og faser, og at de gjerne skulle benyttet mer tid per anskaffelsesprosess. Forberedelsesfasen og oppfølgingsfasen trekkes særlig frem her. For å sikre kommunesektoren et godt grunnlag for beregning av tidsbruk per anskaffelse oppgir vi i tillegg anbefalt tidsbruk per anskaffelse. Dette for å synliggjøre hvor mye tid det bør brukes på en anskaffelsesprosess for å sikre en god kvalitativ anskaffelse.

Anbefalt tidsbruk er basert på tidsanslag fra informanter som vurderes å bruke nødvendig tid per anskaffelse. Anbefalt tidsbruk er også estimert med utgangspunkt i hva Rambøll og Inventura anbefaler som et minimum av timer som bør benyttes i de enkelte faser for å sikre god kvalitet i alle ledd i anskaffelsesprosessen¹⁸. Formålet er å sikre for det første at anskaffelsesprosessen gjennomføres etter gjeldende lover og regler, og for det andre at det gjennomgående er god kvalitet i alle ledd som sikrer at valg av leverandør og tilbud svarer til etterspurte behov.

Anbefalt tidsbruk i hver fase av anskaffelsesprosessen er 30 % høyere en faktisk oppgitt tidsbruk for anskaffelser under EØS-terskelverdi og over EØS-terskelverdi. Dette synliggjøres i tabellene i de neste avsnittene, hvor faktisk tidsbruk oppgis og anbefalt tidsbruk oppgis.

4.1 Tidsbruk på ulike typer anskaffelser

I de neste avsnittene oppgis tidsestimater for anskaffelsesprosessen for kommuner, fylkeskommuner og innkjøpsnettverk. Først beskrives tidsbruk for anskaffelser av varer/tjenester under EØS-terskelverdi, samt vurderinger av tidsbruk som brukes for anskaffelser under nasjonal terskelverdi. Deretter beskrives tidsbruk for anskaffelser av varer/tjenester over EØS-terskelverdi. I tillegg beskrives nærmere tidsbruk for anskaffelser av varer/tjenester i bygg- og anleggssektoren og innenfor helse- og omsorgssektoren. Et viktig funn er at informantene anslår ingen forskjell i tidsbruk om anskaffelsen gjelder en vare eller tjeneste, og tidsestimatet er et snittall for anskaffelse av enten en vare eller tjeneste.

4.1.1 Tidsbruk for anskaffelser av vare/tjenester under EØS-terskelverdi

Tabell 4-1, 4-2 og 4-3 beskrives tidsbruken til kommuner, fylkeskommuner og innkjøpsnettverk i anskaffelser av varer/tjenester med en verdi under EØS-terskelverdi. Tiden er i tabellene oppgitt i timer som brukes på hver fase. Tiden er gjennomsnittsberegninger basert på hva informantene har oppgitt at de bruker per aktivitet og fase i anskaffelsesprosessene. Tidsestimatene tar også utgangspunkt i antall involverte medarbeidere i hver fase, og hvor lang tid de enkelte bruker per aktivitet/fase.

I tabellene beskriver tidsbruk per fase og samlet sett. Det skilles mellom tidsbruk knyttet til gjennomføring av en åpen anbudskonkurranse (åpen) og konkurranse med forhandling (forhandling). I tabellene oppgis også anbefalt tidsbruk per anskaffelsesprosess. Tidsbruk oppgis i timer.

¹⁷ Beregning av tidsestimater er basert på SKM-metoden som er beskrevet innledningsvis i avsnitt 2.2, og vedlegg 1.

¹⁸ Inventura har omfattende erfaring med å gjennomføre og bistå statlige, fylkeskommunale og kommunale aktører, så vel som private aktører i ulike anskaffelsesprosesser og rådgiving knyttet til anskaffelsesprosesser. Anbefalt tidsbruk er basert på Inventuras erfaringstall og faglige vurderinger knyttet til tidsbruk. Inventura mener bør benyttes for å sikre en god kvalitativ anskaffelsesprosess.

Tabell 4-1 viser estimert tidsbruk for anskaffelser av varer/tjenester i kommuner under EØS-terskelverdi, og estimert anbefalt tidsbruk.

Tabell 4-1 Tidsbruk for anskaffelse av vare/tjeneste i kommune under EØS-terskelverdi

Aktiviteter	Faktisk tidsbruk Åpen konkurranse (i timer)	Anbefalt tidsbruk Åpen konkurranse (i timer)	Faktisk tidsbruk Forhandling (i timer)	Anbefalt tidsbruk Forhandling (i timer)
Politiske valg	4	5	4	5
Behovsdefinering	39	50	39	50
Markedsundersøkelse	3	4	3	4
Kunngjøringsfase	40	52	40	52
Evalueringsfase	54	70	84	109
Implementeringsfase	30	39	30	39
Oppfølgingsfase	75	98	75	98
SUM	244	317	275	357

Tabell 4-1 viser at i anskaffelser av enten varer eller tjenester med verdi under EØS-terskelverdi bruker kommuner i snitt 244 timer per anskaffelse i en åpen anbudskonkurranse. I konkurranse med forhandling bruker kommunene i snitt 275 timer. Tidsbruken tar utgangspunkt i at 3 medarbeidere i snitt er involvert i arbeidet, en innkjøpsleder, virksomhetsleder og bruker (kan være en ansatt ved en enhet/virksomhet), og at det evalueres tre tilbud. Anbefalt tidsbruk er 30 % høyere, og tilsvarer en økning i timer på ca. to ukesverk til sammen for henholdsvis anskaffelser i en åpen anbudskonkurranse og i konkurranse med forhandling.

Tabell 4-2 viser estimert tidsbruk for anskaffelse av varer/tjenester i fylkeskommuner med verdi under EØS-terskelverdi.

Tabell 4-2 Tidsbruk for anskaffelse av vare/tjeneste i fylkeskommune under EØS-terskelverdi

Aktiviteter	Faktisk tidsbruk Åpen konkurranse (i timer)	Anbefalt tidsbruk Åpen konkurranse (i timer)	Faktisk tidsbruk Forhandling (i timer)	Anbefalt tidsbruk Forhandling (i timer)
Politiske valg	6	7	6	7
Behovsdefinering	42	54	42	54
Markedsundersøkelse	8	10	8	10
Kunngjøringsfase	42	55	42	55
Evalueringsfase	50	64	82	107
Implementeringsfase	21	27	21	27
Oppfølgingsfase	57	74	57	74
SUM	224	291	257	333

Tabell 4-2 viser at fylkeskommuner bruker noe færre timer på anskaffelser av enten varer eller tjenester under EØS-terskelverdi sammenlignet med kommuner. Tidsbruken tar utgangspunkt i at 4 personer er involvert i arbeidet, en innkjøpsleder, samt opptil 3 virksomhetsleder og brukere. I snitt brukes det 224 timer per anskaffelse i en åpen anbudskonkurranse og 257 timer i konkurranse med forhandling. Anbefalt tidsbruk er også for fylkeskommuner 30 % høyere enn faktisk tidsbruk. Dette tilsvarer en økning på henholdsvis 67 timer i anskaffelser av varer eller tjenester gjennom en åpen anbudskonkurranse, og 76 timer i anskaffelser av en vare eller tjeneste hvor det benyttes konkurranse med forhandling.

Våre beregninger viser at fylkeskommuner har noe lavere tidsbruk i gjennomføring av anskaffelser enn det kommuner har. Dette forklares blant annet med at innkjøpsleder ikke kan prioritere mer tid enn hva som oppgis som faktisk tidsbruk fordi innkjøpsleder bistår i mange anskaffelsesprosesser. I tillegg vurderes det at bistand fra virksomhetsledere og brukere ikke er godt nok forankret og dermed prioritert tids- og ressursmessig i andre virksomheter/enheter, selv om det i snitt er inkludert en medarbeider mer i prosessen sammenlignet med kommuner.

I tabell 4-3 beskrives estimert tidsbruk for anskaffelser av varer/tjenester i innkjøpsnettverk som er under EØS-terskelverdi.

Tabell 4-3 Tidsbruk for anskaffelse av vare/tjeneste i innkjøpsnettverk under EØS-terskelverdi

Aktiviteter	Faktisk tidsbruk Åpen konkurranse (i timer)	Anbefalt tidsbruk Åpen konkurranse (i timer)	Faktisk tidsbruk Forhandling (i timer)	Anbefalt tidsbruk Forhandling (i timer)
Politiske valg	15	20	15	20
Behovsdefinering	52,5	68	52,5	68
Markedsundersøkelse	22,5	29	22,5	29
Kunngjøringsfase	67,5	88	67,5	88
Evalueringsfase	62,5	81	92,5	120
Implementeringsfase	30	39	30	39
Oppfølgingsfase	57	74	57	74
SUM	307	399	337	438

Tabell 4-3 viser at det i snitt brukes henholdsvis 307 timer per anskaffelse i en åpen anbudskonkurranse, og 337 timer i en konkurranse med forhandlinger hos innkjøpsnettverk. Tidsbruken tar utgangspunkt i at 4 personer er involvert i arbeidet, en innkjøpsleder, samt opptil 3 virksomhetsledere/brukere. Medarbeidere representerer kommuner som er med i innkjøpsnettverket.

Innkjøpsnettverk har henholdsvis ca 26 % og 22 % høyere faktisk tidsbruk i åpen konkurranse og konkurranse med forhandling enn kommuner, og tilsvarende 37 % og 31 % høyere tidsbruk enn hva fylkeskommuner har i anskaffelser gjennom åpen konkurranse eller konkurranse med forhandling. Dette forklares med at innkjøpsnettverk i større grad har ressurser som arbeider kun med offentlige anskaffelser. Dette er også ressurser som har god kompetanse om offentlige anskaffelser og en forståelse for at anskaffelsesprosesser er tidkrevende. Anbefalt tidsbruk for innkjøpsnettverk innebærer også en økning på 30 % av faktisk tidsbruk. Tilbakemeldinger fra innkjøpsnettverk er at de vurderer at de også bruker for lite tid i deler av anskaffelsesprosessen, og mener økt tidsbruk vil kunne gi også dem bedre kvalitet i en anskaffelsesprosess.

4.1.2 Tidsbruk for anskaffelser av varer/tjenester under nasjonal terskelverdi

I intervjuene ble informantene bedt om å vurdere og anslå tidsbruk som benyttes i anskaffelser av varer/tjenester under/over EØS-terskelverdi, samt i anskaffelser under nasjonal terskelverdi. Tilbakemeldinger fra informanter fra kommuner og fylkeskommuner er at de vurderer tidsbruken som lik om det gjennomføres en anskaffelse under nasjonal terskelverdi eller mellom nasjonal terskelverdi/under EØS-terskelverdi. Dette begrunnes med at selv om kunngjøringsplikten i utgangspunktet ikke gjelder for anskaffelser under 500 000 kr, er det flere som velger å kunngjøre anskaffelsen i Doffin. Samtidig oppleves det ikke som vesentlig tidsbesparende å sende ut en konkurranse direkte til minimum tre tilbydere, fremfor å «utfylle» kunngjøringen i Doffin. De gjennomsnittlige tidsangivelsene for å gjennomføre aktiviteten «utlysning i Doffin» er oppgitt til å være mellom 0,5-1 time. Informantene, særlig i små og mellomstore kommuner, begrunner også valg om offentlig kunngjøring med at de vil sikre konkurranse i markedet, i tillegg til å være sikre på at de mottar tilbud på anskaffelsen. Dette tyder også på at kommunesektoren i større grad følger FOA del II, og dermed et strengere regelverk enn nødvendig for anskaffelser under nasjonal terskelverdi. Dette betyr at intensjonene ved FOA ikke følges. En forklaring på dette kan være manglende innkjøpsfaglig kompetanse.

4.1.3 Tidsbruk for anskaffelser av vare/tjeneste over EØS-terskelverdi

I tabell 4-4, 4-5 og 4-6 presenteres estimert tidsbruk for anskaffelser i kommuner, fylkeskommuner og innkjøpsnettverk av varer/tjenester over EØS-terskelverdi.

Tabell 4-4 viser estimert tidsbruk i anskaffelser av varer/tjenester i kommuner med verdi over EØS-terskelverdi. I tillegg viser tabellen også et estimert anbefalt tidsbruk.

Tabell 4-4 Tidsbruk for anskaffelse av vare/tjeneste i kommune over EØS-terskelverdi

Aktiviteter	Faktisk tidsbruk Åpen konkurranse (i timer)	Anbefalt tidsbruk Åpen konkurranse (i timer)
Politiske valg	8	10
Behovsdefinering	39	50
Markedsundersøkelse	8	10
Kunngjøringsfase	40	52
Evalueringsfase	54	70
Implementeringsfase	39	50
Oppfølgingsfase	75	98
SUM	261	339

Tabell 4-4 viser at det i en anskaffelse av en vare/tjeneste i kommuner med verdi over EØS-terskelverdi er tidsbruken anslått til å ta 261 timer per anskaffelse. Faktisk tidsbruk i anskaffelser av varer/tjenester med verdi over EØS-terskelverdi er ca. 7 % høyere for kommuner sammenlignet med anskaffelser under EØS-terskelverdi. Den noe høyere tidsbruken forklares fra kommuner side med at anskaffelser med en verdi over 1,6 millioner kroner vurderes og oppfattes som mer omfattende, og hvor det ofte er flere medarbeidere involvert i selve anskaffelsesprosessen. I tillegg vurderes anskaffelsene over EØS-terskelverdi som mer kompliserte. Det fremkommer imidlertid ingen tilbakemeldinger på om regelverket knyttet til anskaffelser over EØS-terskelverdi vurderes som mer utfordrende eller vanskeligere å følge enn for eksempel del II og anskaffelser under EØS-terskelverdi. Anbefalt tidsbruk er også her 30 % høyere enn faktisk tidsbruk for kommuner i anskaffelser av varer/tjenester over EØS-terskelverdi.

Tidsbruken tar utgangspunkt i at 3 medarbeidere i snitt er involvert i arbeidet, en innkjøpsleder, virksomhetsleder og bruker, og at det evalueres tre tilbud.

Tabell 4-5 viser estimert tidsbruk for fylkeskommuner ved anskaffelser med verdi over EØS-terskelverdi. Tabellen oppgir også anbefalt tidsbruk.

Tabell 4-5 Tidsbruk for anskaffelse av vare/tjeneste i fylkeskommune over EØS-terskelverdi

Aktiviteter	Faktisk tidsbruk Åpen konkurranse (i timer)	Anbefalt tidsbruk Åpen konkurranse (i timer)
Politiske valg	10	12
Behovsdefinering	42	54
Markedsundersøkelse	8	10
Kunngjøringsfase	42	55
Evalueringsfase	50	64
Implementeringsfase	21	27
Oppfølgingsfase	57	74
SUM	228	296

Tabell 4-5 viser at fylkeskommuner i snitt bruker 228 timer per anskaffelse med verdi over EØS-terskelverdi. Fylkeskommuner har også her noe høyere tidsbruk sammenlignet med anskaffelser under EØS-terskelverdi. Sammenlignet med anskaffelser over EØS-terskelverdi i kommuner har fylkeskommuner også her lavere tidsbruk. Samme begrunnelser for hvorfor tidsbruken er lavere benyttes også her, blant annet prioritering av ressursbruk fra innkjøpsleders side, samt prioritering av ressursbruk fra andre virksomheter/enheter som bidrar inn i anskaffelsesprosessen. Anbefalt tidsbruk for fylkeskommuner er også 30 %, noe som tilsvarer en økning på 68 timer.

Tabell 4-6 viser estimert tidsbruk for innkjøpsnettverk i anskaffelser av varer/tjenester over EØS-terskelverdi, samt anbefalt tidsbruk.

Tabell 4-6 Tidsbruk for anskaffelse av vare/tjeneste i innkjøpsnettverk over EØS-terskelverdi

Aktiviteter	Faktisk tidsbruk Åpen konkurranse (i timer)	Anbefalt tidsbruk Åpen konkurranse (i timer)
Politiske valg	17	22
Behovsdefinering	64	83
Markedsundersøkelse	22,5	29
Kunngjøringsfase	95,5	124
Evalueringsfase	63,5	83
Implementeringsfase	45	59
Oppfølgingsfase	75	98
SUM	383	497

Tabell 4-6 viser at innkjøpsnettverk bruker i snitt 383 timer per anskaffelse av en vare eller tjeneste med verdi over EØS-terskelverdi. Dette inkluderer tidsbruk til 4 personer, samt evaluering av 3 tilbud. Sammenlignet med kommuner og fylkeskommuner bruker innkjøpsnettverk overordnet sett flere timer per anskaffelse. Anbefalt tidsbruk er også her 30 % høyere enn faktisk tidsbruk, noe som tilsvarer en økning på 114 timer. Vi vil i avsnitt 4.1.6 gi noen oppsummerende betraktninger om tidsbruk, og diskutere nærmere noen årsaker til hvorfor innkjøpsnettverk har en høyere tidsbruk sammenlignet med kommuner og fylkeskommuner.

4.1.4 Tidsbruk for anskaffelser av tjenester i helse- og omsorgssektoren

Tabell 4-7 viser estimert tidsbruk for anskaffelser av tjenester i helse- og omsorgssektoren. Tidsbruk for anskaffelser av tjenester i helse- og omsorgssektoren er særskilt etterspurt. Det bemerkes at estimert tidsbruk i tabell 4-7 er basert på informasjon fra informanter som har konkurranseeksponert tjenester i helse- og omsorgssektoren.

Tabell 4-7 Tidsbruk for anskaffelse av tjenester helse- og omsorgssektoren

Aktiviteter	Faktisk tidsbruk (i timer)	Anbefalt tidsbruk (i timer)
Politiske valg	25	32
Behovsdefinering	87	113
Markedsundersøkelse	22,5	29
Kunngjøringsfase	114,5	149
Evalueringsfase	149,5	194
Implementeringsfase	47	61
Oppfølgingsfase	75	98
SUM	520	676

Tabell 4-7 viser at det i snitt brukes 520 timer per anskaffelse av en tjeneste innefor helse- og omsorgssektoren. Utgangspunktet er anskaffelser gjennomført i kommuner og innkjøpsnettverk, og inkluderer tidsbruk til 4 personer. Sammenlignet med tidsbruk for andre typer anskaffelser i kommuner og innkjøpsnettverk er tidsbruken høyere. Forklaringer på dette er at anskaffelser av tjenester innenfor helse- og omsorgssektoren er vurderes som svært omfattende og kompliserte. Dette knytter seg både til å sikre gode beskrivelser av hva slags tjeneste man ønsker å anskaffe, men også at evalueringsfasen vurderes som krevende. Særlig fremheves det at anskaffelser av helse- og omsorgstjenester er underlagt flere regelverk, herunder anskaffelsesregelverket og helse- og sosiallovgivningen og med til dels kryssende hensyn. Dette stiller store krav til innkjøper i både utforming av konkurransegrunnlag, gjennomføring av konkurranse og evaluering av tilbud. Det vurderes likevel at anbefalt tidsbruk, på lik linje med andre anskaffelser, bør ligge 30 % høyere enn faktisk tidsbruk.

I arbeidet med å kostnadsberegne og estimere tidsbruk for anskaffelsesprosesser er det nødvendig å foreta et skille mellom konkurranseeksponering og konkurranseutsetting. Prosessen

knyttet til kjøpsfasen er ganske lik for begge, men konkurranseutsetting gjelder normalt tjenestekjøp av en kompleksitet som gjør fasen mer ressurskrevende. I tillegg vil forberedelsesfasen og oppfølgingsfasen kunne bli vesentlig mer ressurskrevende i konkurranseutsetting på grunn av blant annet forhold som gjelder politisk- og/eller administrative avklaringer, virksomhetsoverdragelse og bytte av tjenesteleverandør med tilhørende inn- og utfasing. Økt ressursbruk kan vises ved ekstra internt ressursbruk og/eller innleie/innkjøp av ekstern kompetanse og kapasitet

For konkurranseutsettingsprosesser er det nødvendig å hensynte økt tidsbruk i en anskaffelsesprosess. Økt tidsbruk må nødvendigvis bli et anslag angitt innenfor et intervall fra 100-300 timer. Tillegget er som gjennomsnitt satt til 200 timer. Dette kan være timer som tilfaller interne ressurser, eller tidsbruk for eksterne ressurser. Dermed er et rimelig estimat over tidsbruk for konkurranseutsetting av helse- og omsorgstjenester satt til omtrent 720 timer (faktisk tidsbruk).

4.1.5 Tidsbruk for anskaffelser i bygge- og anleggssektoren

Tabell 4-8 viser estimert tidsbruk for anskaffelser av vare og tjenester i bygge- og anleggssektoren. I bygge- og anleggssektoren er underlagt egne terskelverdier, men har ellers lik anskaffelsesprosess som resten av kommunesektoren. Dette kan også være store komplekse anskaffelser, og vi har derfor også kartlagt tidsbruk knyttet til anskaffelser i denne sektoren.

Tabell 4-8 Tidsbruk for anskaffelser i bygge- og anleggssektoren

Aktiviteter	Faktisk tidsbruk (i timer)	Anbefalt tidsbruk (i timer)
Politiske valg	6	8
Behovsdefinering	112,5	146
Markedsundersøkelse	4	5
Kunngjøringsfase	59,5	77
Evalueringsfase	67	87
Implementeringsfase	25	33
Oppfølgingsfase	151	196
SUM	425	552

Tabell 4-8 viser at det i snitt brukes 425 timer per anskaffelse av varer/tjenester innenfor bygge- og anleggssektoren. Utgangspunktet for anskaffelser gjennomført i kommuner og innkjøpsnettverk, og inkluderer tidsbruk til 3 personer. Sammenlignet med tidsbruk for andre anskaffelser i kommuner og innkjøpsnettverk er tidsbruken høyere innenfor bygge- og anleggssektoren. Det bemerkes også at i anskaffelser av varer/tjenester i bygge- og anleggssektoren benyttes ofte ekstern konsulent, både til å utarbeide kravspesifikasjon, til å evaluere tilbud og til å følge opp kontrakter hvor, for eksempel, et bygg oppføres. I tidsestimatet er tidsbruk til ekstern konsulent ikke beregnet. Tabell 4-8 viser at anskaffelsesprosessen i bygge- og anleggssektoren særlig skiller seg ut i forhold til anskaffelser i andre sektorer, ved at det benyttes mer tid i oppfølgingsfasen. Det vurderes likevel at anbefalt tidsbruk, på lik linje med andre anskaffelser, bør ligge 30 % høyere enn faktisk tidsbruk.

4.1.6 Oppsummerende betraktninger om tidsbruk

Analysen og funn i kartleggingen tyder på at det er forskjeller i tidsbruk per anskaffelse i henholdsvis kommune, fylkeskommune og innkjøpsnettverk. Det oppgis derimot ingen forskjeller i tidsbruk mellom anskaffelser av varer eller tjenester. Anskaffelsesprosessen inneholder de samme aktivitetene uavhengig av hva som skal anskaffes, og de samme aktivitetene skal gjennomføres.

Funn viser også at informantene bruker like mye tid på anskaffelser av varer/tjenester under nasjonal terskelverdi som over nasjonal terskelverdi og under EØS- terskelverdi. Det som i utgangspunktet skiller prosessene er at kunngjøringsplikten opphører og aktiviteter knyttet til det å lyse ut et tilbud i Doffin ikke er pliktig ved anskaffelser under nasjonal terskelverdi. Tilbakemeldinger fra informantene viser at de i stor grad forholder seg til FOA del II, og i mindre grad til del I. Begrunnelsen er at det oppleves som et større fokus på anskaffelser som faller inn under FOA del II. I tillegg ønsker ikke kommunesektoren å gjøre feil i anskaffelsesprosessene, og risikere å bli «tatt» for feil. Derfor velger kommunesektoren ofte å følge et «strengere» regelverk

enn nødvendig. Et annet argument er at kommunesektoren velger av og til frivillig å kunngjøre anskaffelsen i Doffin, selv om den ikke er kunngjøringspliktig. Dette gjøres for å sikre at oppdragsgiver når ut i til et større marked. Dette kan tyde på at kommunesektoren ikke nødvendigvis følger intensjonen med regelverket, i forhold til del I og del II av FOA.

Rambøll og Inventura vurderer at estimert tidsbruk for anskaffelser under nasjonal terskelverdi, basert på anslag fra informantene, er uforholdsmessig høyt. Dette fordi krav i regelverket til anskaffelser under nasjonal terskelverdi har blant annet færre prosedyrekrav til anskaffelsen. Estimerte transaksjonskostnader til en anskaffelsesprosess vil således utgjøre en svært høy andel av anskaffelsens verdi. Anskaffelser under nasjonal terskelverdi kan følge FOA del I. Det stilles færre krav til anskaffelser i del I for både oppdragsgiver og leverandør, sammenlignet med FOA del II. Vi vurderer at det ligger et potensiale i kommunesektoren for å gjennomføre anskaffelser under nasjonal terskelverdi mer effektivt, og herunder med et lavere tidsbruk. Funn tyder nettopp på at innsparingen vil ligge i å gjennomføre anskaffelser under nasjonal terskelverdi i henhold til regelverket, og ikke følge et for strengt regelverk. Dette tyder også på at det ikke er regelverket som legger hindringer for en effektiv gjennomføring av anskaffelser under nasjonal terskelverdi, men heller kompetanse og kunnskap om innkjøpsprosesser og anskaffelsesregelverket.

Når det gjelder tidsbruk i kommunene bruker de noe mer tid på anskaffelser der det benyttes forhandlet prosedyre, og i anskaffelser over EØS-terskelverdi. Det samme gjelder også for fylkeskommune og innkjøpsnettverk. Vi ser derimot størst forskjeller i tidsbruk mellom innkjøpsnettverk og kommuner. Dette forklares av informantene blant annet med at innkjøp i kommuner gjerne kommer i tillegg til andre oppgaver, mens innkjøpsnettverk har kun dette som arbeidsoppgaver. I tillegg, som vi vil komme tilbake til i senere diskusjoner, har blant annet innkjøpsfaglig kompetanse betydning for hvordan tidsbruk prioriteres i henholdsvis kommune, fylkeskommune og innkjøpsnettverk. Prioritering av tid og tilgang til innkjøpsfaglige ressurser har også betydning for hvor mye tid informantene estimerer at det benyttes per anskaffelsesprosess. Dette kan også ses i sammenheng med at kommunene gjennomfører årlig et stort antall anskaffelser, både i form av rammeavtaler og enkeltanskaffelser.

Faktisk tidsbruk i anskaffelsesprosessen for anskaffelser mellom nasjonal terskelverdi og under EØS-terskelverdi og over EØS-terskelverdi kan synes noe lav. Tilbakemeldingene fra informantene er at man ønsker, og ser behov for, å bruke mer tid i alle faser for å sikre en god kvalitativ gjennomføring av prosessen. En forventning er også at ved bruk av mer tid i alle faser i anskaffelsesprosessen vil dette gi kommunesektoren en bedre kontrakt som er i samsvar med faktiske behov anskaffelsen skal svare på.

Anbefalt tidsbruk er estimert 30 % høyere sammenlignet med faktisk tidsbruk. Anbefalt tidsbruk er basert på tidsestimater fra informanter som vurderes å bruke anbefalt tid per anskaffelse. Anbefalt tidsbruk er også estimert med utgangspunkt i hva Rambøll og Inventura anbefaler som et minimum av timer som bør benyttes i de enkelte faser for å sikre god kvalitet i alle ledd i anskaffelsesprosessen.

5. HVOR MYE KOSTER ANSKAFFELSESPROSESSEN

Dette kapitlet beskriver transaksjonskostnader for ulike typer anskaffelsesprosesser, og totalt sett. Kapitlet har til formål å besvare spørsmålet om hva gjennomføringen av en anskaffelse koster kommunesektoren i transaksjonskostnader. Med utgangspunkt i tidsforbruk som er angitt for de ulike aktivitetene i anskaffelsesprosessen har vi estimert transaksjonskostnader kommunesektoren har i gjennomføring av hele anskaffelsesprosessen. Det presiseres at dette er kun estimater, og må derfor tolkes med forsiktighet.

I arbeidet med å kostnadsberegne anskaffelsesprosesser er det nødvendig å foreta et skille mellom konkurranseeksponering og konkurranseutsetting. Konkurranseeksponering er alle innkjøpsprosesser hvor offentlige oppdragsgivere ved innkjøp av varer, tjenester og bygg og anlegg innhenter flere tilbud fra leverandørmarkedet. Konkurranseutsetting betyr at offentlige tjenester utlyses i konkurranse - ofte kalt anbud - slik at andre, private, ideelle organisasjoner eller kommersielle aktører kan konkurrere om driften av tjenestene. Prosessen knyttet til kjøpsfasen er ganske lik for begge, men konkurranseutsetting gjelder normalt tjenestekjøp av en kompleksitet som gjør fasen mer ressurskrevende. I tillegg vil fasene forarbeid og oppfølging kunne bli vesentlig mer ressurskrevende i konkurranseutsetting på grunn av blant annet forhold som gjelder politisk- og/eller administrative avklaringer, virksomhetsoverdragelse og bytte av tjenesteleverandør med tilhørende inn- og utfasing. Økt ressursbruk kan vises ved ekstra internt ressursbruk og/eller innleie/innkjøp av ekstern kompetanse og kapasitet

I kostnadsestimater er overnevnte løst ved at oppgitte kostnadsberegninger gjelder konkurranseeksponering ved kjøp av varer, tjenester og bygg- og anlegg. For konkurranseutsettingsprosesser mener vi, med henvisning til avsnittet over, det er nødvendig å hensynta økt tidsbruk. Økt tidsbruk må nødvendigvis bli et anslag angitt eksempelvis innenfor et intervall fra 100-300 timer. Tillegget er som gjennomsnitt satt til 200 timer. Dette diskuteres også nærmere i avsnitt 5.2.3.

Til grunn for beregningene er den tiden informantene i denne undersøkelsen bruker på de ulike aktivitetene i anskaffelsesprosessen (beskrevet i kapittel 3) og estimert tidsbruk (beskrevet i kapittel 4). Det bemerkes at estimatene er basert på intervjuer med 40 informanter, og er ikke nødvendigvis statistisk sett representativt. På den andre siden representerer informantene fylkeskommuner og kommuner av ulike størrelser.

Beregninger av kostnader tar utgangspunkt i formell i figur 5-1.

Figur 5-1 Beregning av administrative kostnader



For å beregne transaksjonskostnader (administrative kostnader) har vi tatt utgangspunkt i *tid* det tar å gjennomføre en aktivitet, *timelønn* til den medarbeideren som gjennomfører aktiviteten, *hyppighet*, hvor mange ganger en aktivitet gjennomføres og antall medarbeidere involvert og *målgruppe* som er populasjon. En ytterligere beskrivelse av metoden finnes i vedlegg 1.

5.1 Utgangspunkt for beregningene av kostnadene

Transaksjonskostnadene ved å gjennomføre en anskaffelse er estimert med utgangspunkt i tidsbruk for de ulike medarbeidere som er med i anskaffelsesprosessen og deres lønnskostnader. Tidsbruken for de ulike medarbeidere i en anskaffelsesprosess er gjennomsnittsberegnet og bygger på tidsangivelsene fremkommet i intervjuene, samt et snitt i antall involverte medarbeider (se kapittel 4 for en fremstilling av tidsbruk). Det påpekes at tidsangivelsene som danner utgangspunkt for kostnadsestimatene er basert på faktisk tidsbruk oppgitt av informantene. I kostnadsestimatene er det også det innberegnet totale lønnskostnader knyttet til medarbeider som gjennomfører anskaffelsene i kommunesektoren og overheadkostnader. Det er lagt moderate anslag til grunn i disse betraktningene. Overheadkostnader som utgifter til kontorplass, telefon, merkantilt personell, pc og lignende er inkludert i analysen. Videre ligger det sosiale kostnader som inkluderer 12% av lønnskostnadene, pensjonspremie 15 % av lønnskostnadene, samt arbeidsgiveravgift på 14,1 % av totale kostnader. Til sammen utgjør dette en overheadfaktor på 1,5 på lønnskostnader i kommuner og fylkeskommuner. I staten er

det vanlig å regne en overhead på 1,36 på lønnskostnader, dette fordi pensjonsutgifter regnes annerledes i staten, og således er overhead på 1,5 for kommunene et rimelig anslag for dette prosjektet.

"Lønns- og personalstatistikk, Hovedoversikt (PAI/KS) 2011" er benyttet for å utarbeide gjennomsnittlig timelønn for ulike yrkesgrupper som vanligvis deltar i en anskaffelsesprosess. Det er beregnet et snitt for lønnskostnader fra ulike lønnsgrupper for ulike sektorer og type anskaffelser. Det henvises til vedlegg 3 for en oversikt over lønnsgruppe og gjennomsnittlig lønnskostnader.

Kostnadsestimatene som fremkommer i tabellene videre i dette kapittelet må anses som konservative anslag.

5.1.1 Nærmere om antall kunngjøringer og populasjon

For å kunne estimere totale transaksjonskostnader for hva anskaffelsesprosessen koster for alle anskaffelser i Norge må vi ta utgangspunkt i en populasjon. I denne rapporten svarer populasjonen til *antall offentliggjorte kunngjøringer* i Doffin i 2012-tall¹⁹, fordelt på ulike konkurranseprosedyrer. Antall kunngjøringer er derfor innhentet fra Millstream som hadde driftsansvaret for Doffin frem til januar 2014. Rambøll mottok en standardrapport over alle *offentlige konkurransekunngjøringer* fordelt på prosedyretype.

Vi har gjennomgått tilgjengelig statistikk fra Doffin, og sortert kunngjøringene ut i fra oppdragsgiver relevant for denne undersøkelsen, det vil si kommune, fylkeskommune og innkjøpsnettverk. I tillegg er antall offentliggjorte kunngjøringer sortert på type prosedyre, åpen anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandling, og type anskaffelse (vare, tjeneste eller bygg/anlegg).

Populasjonstallene må sees på som et anslag, da de ikke tar høyde for faktisk gjennomførte og tildelte kontrakter, men kun konkurranser som er kunngjort gjennom Doffin. Våre populasjonstall er heller ikke kvalitetssikret av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), da de opplyser at det ikke lenger føres statistikk på kunngjøringer fordelt på oppdragsgiver. Det presiseres videre at populasjonstallene i liten grad inkluderer anskaffelser som gjennomføres i kommunesektoren under nasjonal terskelverdi og dermed ikke er kunngjøringspliktige. Ved anskaffelser under 500 000 kroner kan oppdragsgivere gjennomføre en frivillig kunngjøring i Doffin. Antall frivillige kunngjøringer er inkludert i våre populasjonstall.

På bakgrunn av tilsendt statistikk fra Doffin, og en gjennomgang over antall kunngjøringer fra kommunesektoren viser grunnlaget at det er kunngjort ca. 5400 konkurranser. Dette inkluderer kunngjøringer av kjøp av varer og tjenester, samt anskaffelser innenfor bygg- og anleggssektoren og helse- og omsorgstjenester. I tillegg inkluderer dette 227 frivillige kunngjøringer. Det bemerkes at anskaffelser gjennomført av Oslo kommune er inkludert i antall kunngjøringer på kommunenivå²⁰.

5.1.2 Antall anskaffelser under nasjonal terskelverdi

Anskaffelser med en verdi under nasjonal terskelverdi er ikke kunngjøringspliktig. Det stilles likevel krav om konkurranse uavhengig av anskaffelsens verdi og art, se LOA § 5 og FOA § 3-1. Oppdragsgiver plikter også "så langt det er mulig" å sikre konkurranse om anskaffelser og følge prosedyrene i FOA del I. Tilbakemeldinger fra kommunesektoren er at det gjennomføres et stort antall anskaffelser under nasjonal terskelverdi. Imidlertid er det stor usikkerhet rundt omfanget av disse anskaffelsene, både når det gjelder volum og samlet verdi. Dette volumet er også svært vanskelig å tallfeste. Difi har ingen oversikt eller estimat på antall anskaffelser som årlig gjennomføres i Norge med verdi under nasjonal terskelverdi.

Tilbakemeldinger fra kommunesektoren viser også utfordringer når det gjelder antall anskaffelser som gjennomføres årlig, og hvordan disse fordeler seg i forhold til verdi (under nasjonal terskelverdi, eller under/over EØS-terskelverdi). Vi har i alle intervjuer samlet inn informasjon fra informantene om hvor mange anskaffelser som gjennomføres årlig, og hvor stor andel av disse anskaffelsene som er under nasjonal terskelverdi. Basert på en optelling og

¹⁹ Det er en forventning om at antall kunngjøringer i Doffin for 2013 er høyere enn 2012, da trenden i antall kunngjøringer har vært stigende.

²⁰ Dette kan gi en noe skjev fordeling mellom kostnader for kommuner og kostnader på fylkesnivå, da vi ikke har klart å skille ut Oslo kommunes kunngjøringer som gjelder anskaffelser av varer og tjenester på henholdsvis kommunenivå og fylkeskommunenivå.

gjennomsnittsbetraktning viser våre estimat at hver enkelt kommune og fylkeskommune i snitt gjennomfører 25 anskaffelser i året. Dette inkluderer anskaffelser både under nasjonal terskelverdi og under/over EØS-terskelverdi, enten det er en anskaffelse av varer /tjenester eller bygg- og anlegg. Merk at estimater tar utgangspunkt i intervjuer med til sammen 40 kommuner, fylkeskommuner og innkjøpsnettverk, og kun er basert på anslag fra informantene. Om lag halvparten av anskaffelsene er anskaffelser med verdi under nasjonal terskelverdi.

Aggregerer vi dette tallet for antall anskaffelser under nasjonal terskelverdi (13 anskaffelser) for kommuner og fylkeskommuner utgjør dette totalt 5811 anskaffelser under nasjonal terskelverdi.

Det bemerkes at dette er kun et grovt estimat og baserer seg på innsamlet informasjon gjennom intervjuer i forbindelse med dette prosjektet. Antall anskaffelser avhenger av størrelse på kommunen/fylkeskommunen og dens organisasjon, og strategi innenfor innkjøp. Estimateret vårt tar også utgangspunkt i hvor mange anskaffelser kommunesektoren oppgir å ha gjennomført på tidspunkt for intervjuet (september-oktober 2013). Det stilles heller ingen krav til rapportering fra kommunesektoren på antall anskaffelser som gjennomføres under nasjonal terskelverdi. Et annet usikkerhetsmoment er at antall anskaffelser vil variere årlig ettersom kommunesektoren benytter seg av et stort antall rammeavtaler som gjerne har en kontraktstid på fire år. Likevel mener vi at vårt estimat på antall anskaffelser under nasjonal terskelverdi gir et bilde på omfanget og volumet av anskaffelser i kommunesektoren. Sammenstiller vi antall offentliggjorte kunngjøringer og vårt estimat på anskaffelser under nasjonal terskelverdi, får vi et estimat på totalt 10992 anskaffelser for kommunesektoren. Det må likevel tas forbehold om at estimerte anskaffelser under nasjonal terskelverdi er noe lavt, og således viser ikke totalt estimert populasjon (10992) det totale volumet av årlige anskaffelser i Norge.

5.2 Kommunesektorens transaksjonskostnader ved anskaffelsesprosessene

I dette avsnittet presenteres estimater for hva det koster å gjennomføre offentlig anskaffelser i kommunesektoren med utgangspunkt i dagens regelverk. Tabell 5-1 viser kostnadsestimater for samlede transaksjonskostnader for alle anskaffelser i kommunesektoren, det vil si for anskaffelser under nasjonal terskelverdi og under/over EØS-terskelverdi.

Tabell 5-1 viser estimerte transaksjonskostnader per forvaltningsnivå og antall kunngjøringer. Tabellen viser estimerte transaksjonskostnader og transaksjonskostnader inkludert overheadkostnader. Tabellen viser også kostnader innenfor ulike sektorer, da spesielt helse- og omsorgstjenester og bygg- og anlegg. Antall kunngjøringer inkluderer offentlige kunngjøringer hentet fra Doffin, og estimert antall kunngjøringer under nasjonal terskelverdi.

Tabell 5-1 Estimert samlet utgifter til transaksjonskostnader for kommunesektoren ved ulike typer anskaffelser

Type anskaffelse	Forvaltningsnivå	Antall kunngjøringer	Transaksjonskostnader i kr	Transaksjonskostnader inkl. overhead i kr
Frivillig kunngjøring	Kommuner	5 564	363 507 248	545 260 872
	Fylkeskommuner	247	17 842 045	26 763 068
	Interkommunale innkjøpssamarbeid	29	2 462 158	3693 237
Under EØS-terskelverdi	Kommuner	1 118	75 903 756	113 855 634
	Fylkeskommuner	174	12 952 686	19 429 029
	Interkommunale innkjøpssamarbeid	164	14 273 592	21 410 388
Over EØS-terskelverdi	Kommuner	771	55 208 226	82 812 339
	Fylkeskommuner	140	9 815 680	14 723 520
	Interkommunale innkjøpssamarbeid	136	14 417 632	21 626 448
Helse- og omsorgstjenester	Alle	54	8056 044	12 084 066
Bygg- og anlegg	Alle	2 595	310 805 745	466 208 618

Sum		10 992	885 244 812	1 327 867 218
------------	--	---------------	--------------------	----------------------

Tabell 5-1 viser at de samlede transaksjonskostnadene for å gjennomføre anskaffelser i kommunesektoren koster tilnærmet 1,3 milliarder kroner årlig. Denne kostnaden inkluderer overheadkostnader. Da legges det til grunn at det gjennomføres tilnærmet 11 000 anskaffelser i kommunesektoren. Det presiseres at dette er kun et estimat, og kostnadene må derfor tolkes med forsiktighet. Kostnadene gir likevel en indikasjon på hva det koster kommunesektoren å gjennomføre en anskaffelsesprosess, fra forberedelsesfasen til oppfølgingsfasen.

Vi sier i tabell 5-2 en sammenstilling av samlede estimerte transaksjonskostnader, inkludert overhead, for alle anskaffelser fordelt på forvaltningsnivå og verdi på anskaffelsen. Tabellen inkluderer ikke anskaffelser knyttet til helse- og omsorgstjenester og bygg- og anlegg.

Tabell 5-2 Sammenstilling av estimerte totale kostnader for anskaffelser av varer/tjenester

	Kommuner	Fylkeskommuner	Innkjøpsnettverk	Totalt
Under nasjonal terskelverdi	545 260 872	26 763 068	3 693 237	575 717 177
Under EØS-terskelverdi	113 855 634	19 429 029	21 410 388	154 695 051
Over EØS-terskelverdi	82 812 339	14 723 520	21 626 448	119 162 307
Sum	741 928 845	60 915 617	46 730 073	849 574 535

Tabell 5-2 viser at anskaffelsesprosessen i kommunesektoren, når vi holder anskaffelser av tjenester innenfor helse- og omsorg og bygg- og anlegg utenfor, utgjør totalt 850 millioner kroner. Den største andelen av estimerte transaksjonskostnader ved anskaffelsesprosesser er knyttet til anskaffelser under nasjonal terskelverdi. Tabellen tydeliggjør at det er størst kostnader for kommunesektoren forbundet med å gjennomføre anskaffelser under nasjonal terskelverdi. Tabellen viser at estimerte transaksjonskostnader for alle anskaffelser utgjør nærmere 576 millioner kroner, og tilsvarende nærmere 61 millioner kroner for fylkeskommuner. Innkjøpsnettverk har estimerte transaksjonskostnader for alle anskaffelser på tilnærmet 47 millioner kroner.

Sammenligner vi kostnadene mellom kommuner, fylkeskommuner og innkjøpsnettverk ser vi helt klart at kommunesektoren har de største transaksjonskostnader. Basert på estimerte antall anskaffelser og antall kunngjøringer i Doffin synes det som at kommunesektoren gjennomfører flest anskaffelser med en verdi under EØS-terskelverdi for varer og tjenester. Kostnadsestimatet for transaksjonskostnaden ved en anskaffelsesprosess er også sammenfallende med hva kommuner og fylkeskommuner bruker på offentlig kjøp av varer og tjenester. Til sammen utgjør dette 75 milliarder, hvor kommunene kjøper varer og tjenester for drøye 62 milliarder av disse²¹.

5.2.1 Transaksjonskostnader per anskaffelsesprosess

Tiden det tar å gjennomføre en anskaffelsesprosess i henholdsvis kommune, fylkeskommune og innkjøpsnettverk varierer etter anskaffelsens verdi og prosedyrevalg. Tilbakemeldinger fra informanter fra kommuner og fylkeskommuner er at de imidlertid vurderer tidsbruken som lik om det gjennomføres en anskaffelse under nasjonal terskelverdi eller mellom nasjonal terskelverdi/under EØS-terskelverdi.

Tabell 5-3 viser estimert gjennomsnittlig transaksjonskostnad per anskaffelse fordelt på kommuner, fylkeskommuner og innkjøpsnettverk, og anskaffelsens verdi. Gjennomsnittlig estimert kostnad per anskaffelse for anskaffelser under EØS-terskelverdi er et snitt av kostnader ved gjennomføring av åpen anbudskonkurranse og konkurranse med forhandling. Kostnadene per anskaffelse er inkludert overheadkostnader.

²¹ <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/offinnkj>

Tabell 5-3 Gjennomsnittlig kostnad per anskaffelsesprosess

Gj.snittlig kostnad per anskaffelse	Kommuner	Fylkeskommuner	Innkjøpsnettverk	Gjennomsnittlig kostnad
Under nasjonal terskelverdi	97 998	108 353	127 353	111 235
Under EØS-terskelverdi	106 761	115 206	135 548	119 172
Over EØS-terskelverdi	107 409	105 168	159 018	123 865

Tabell 5-3 viser at gjennomsnittlig transaksjonskostnad for å gjennomføre en anskaffelse i kommunesektoren er henholdsvis 97 998 kroner for anskaffelser under nasjonal terskelverdi, 106 761 kroner for anskaffelser mellom nasjonal terskelverdi og under EØS-terskelverdi, og 107 409 kroner for anskaffelser over EØS-terskelverdi. Vi kan også lese av tabellen at transaksjonskostnader per anskaffelsesprosess varierer mellom forvaltningsnivåene, hvor innkjøpsnettverk har høyest kostnad per anskaffelsesprosess. Transaksjonskostnadene per gjennomførte tilbud er høyere enn i kommuner og fylkeskommuner og skyldes at flere aktører er involvert i anskaffelsene. Dette skyldes blant annet at kommuner som har en eierandel i anskaffelsen har med representanter i brukergruppen. Kommuner har lavest kostnad per anskaffelsesprosess, foruten i anskaffelser over EØS-terskelverdi. Dette skyldes utelukkende lavere tidsbruk blant fylkeskommuner i anskaffelsesprosessen.

For anskaffelser over nasjonal terskelverdi men under EØS-terskelverdi har vi estimert transaksjonskostnader per anskaffelsesprosess om det gjennomføres en åpen konkurranse eller konkurranse med forhandling. Relativt få i kommunesektoren gjennomfører konkurranse med forhandling. En viktig barriere som også pekes på er mangel på kompetanse til å gjennomføre forhandlinger. Det er også tilnærmet 15 % dyrere å gjennomføre konkurranse med forhandling enn anbudskonkurranser om vi ser på kostnader per anskaffelse i kommunene. Ut fra et kostnytt perspektiv kan det derfor være at mange aktører velger å gjennomføre konkurranse uten forhandling fordi det er mindre ressurskrevende. Det vises til vedlegg 4 for en detaljert oversikt over kostnader per anskaffelse fordelt på forvaltningsnivå, anskaffelsesverdi og type konkurranse.

Tabell 5-3 inkluderer ikke transaksjonskostnader per anskaffelsesprosess for henholdsvis anskaffelser innenfor helse- og omsorgssektoren og bygg- og anleggssektoren. I anskaffelser av tjenester innenfor helse- og omsorgssektoren med verdi over EØS-terskelverdi har kommunesektoren i snitt en kostnad på 161 946 kroner inkludert overheadkostnader. For anskaffelser i bygge- og anleggssektoren er kostnadene per prosess 179 657 kroner inkludert overheadkostnader. Dette betyr at ved konkurranseeksponering av varer eller tjenester er det innenfor helse- og omsorgssektoren en høyere kostnad ved å gjennomføre en anskaffelsesprosess. Dette skyldes i stor grad kompleksiteten i anskaffelsen.

Et viktig funn er at kommunesektoren vurderer at det tidsmessig går med like mye ressurser i en anskaffelsesprosess hvor anskaffelsen er under nasjonal terskelverdi eller om den er over nasjonal og under EØS-terskelverdi. Sammenligner vi kostnader per anskaffelse i kommuner, fylkeskommuner og innkjøpsnettverk utgjør forskjellen anslagsvis mellom 5 000 -35 000 kroner i snitt. Dette skyldes i all hovedsak lønnsnivå mellom kommuner og fylkeskommuner, samt estimert antall involverte medarbeidere.

- 5.2.2 Transaksjonskostnader ved konkurranseutsetting, særlig for helse- og omsorgstjenester
- I arbeidet med å kostnadsberegne anskaffelsesprosesser er det nødvendig å foreta et skille mellom konkurranseeksponering og konkurranseutsetting. Som vi har beskrevet er prosessen knyttet til kjøpsfasen ganske lik for begge prosesser, men konkurranseutsetting gjelder normalt tjenestekjøp av en kompleksitet som gjør fasen mer ressurskrevende. Kompleksiteten er nesten alltid tilfellet ved konkurranseutsetting av helse- og omsorgstjenester, Forberedelsesfasen og oppfølgingsfasen vil kunne bli vesentlig mer ressurskrevende ved konkurranseutsetting på grunn

av bl.a. forhold som gjelder politisk- og/eller administrative avklaringer, virksomhetsoverdragelse og bytte av tjenesteleverandør med tilhørende inn- og utfasing og eventuelt håndtering av internbud. Økt ressursbruk kan vises ved ekstra internt ressursbruk og/eller innleie/innkjøp av ekstern kompetanse og kapasitet. For konkurranseutsettingsprosesser mener vi at det er nødvendig å hensynta økt tidsbruk i anskaffelsesprosessen. Økt tidsbruk må nødvendigvis bli et anslag angitt eksempelvis innenfor et intervall fra 100-300 timer. Tillegget er som gjennomsnitt satt til 200 timer.

I denne undersøkelsen er det estimert at en anskaffelsesprosess ved konkurranseeksponering av tjenester innenfor helse- og omsorgssektoren tar 520 timer, med en kostnad på 161 946 kroner inkludert overheadkostnader. Anbefalt tidsbruk er også her 30 % høyere og vil da gi en kostnad på 210 530 kroner for kommunene. Det vil si at for konkurranseutsetting av tjenester innen helse- og omsorgssektoren kan tidsbruk potensielt være omtrent 876 timer om vi legger dette til økt internt ressursbruk. Regnestykket blir da 520 timer ganger 30 % som gir et produkt på 676, og så legger man til de 200 gjennomsnittstimene til 676 gir dette 876 timer. Samlet sett vil det gi en estimert kostnad per anskaffelsesprosess ved fremtidig konkurranseutsetting på 272 730 kroner inkludert overheadkostnader.²²

5.2.3 Transaksjonskostnader for anskaffelser etter anbefalt tidsbruk

Et viktig funn i denne undersøkelsen er at kommunesektoren selv vurderer at de bruker for liten tid per anskaffelsesprosess samlet sett. Dette skyldes flere årsaker, men i hovedsak manglende innkjøpsfaglig ressurser og prioritering av anskaffelsesprosessene. Informantene er samstemte i at de ønsker å bruke mer tid per anskaffelsesprosess. Det er en forventning om at mer tid per anskaffelsesprosess vil kunne gi bedre resultater i alle ledd av prosessen, og som kan ha betydning for kontrakt knyttet til det som anskaffes. Vi har derfor også estimert hva de samlede lønnskostnadene vil potensielt kunne være, basert på anbefalt tidsbruk per anskaffelse. I diskusjoner i forrige kapittel om tidsbruk knyttet til gjennomføring av anskaffelser under nasjonal terskelverdi, er det en vurdering fra Rambøll og Inventura at kommunesektoren bruker uforholdsmessig mye tid per anskaffelse under nasjonal terskelverdi. Ut i fra våre vurderinger, mener vi at anbefalt tidsbruk for anskaffelser under nasjonal terskelverdi ikke bør økes.

Tabell 5-4 viser estimerte transaksjonskostnader for kommunesektoren etter anbefalt tidsbruk. Tabellen viser estimerte kostnader per forvaltningsnivå og antall kunngjøringer, og estimerte *faktiske* transaksjonskostnader inkludert overheadkostnader, og anbefalte transaksjonskostnader inkludert overhead. Antall kunngjøringer inkluderer offentlige kunngjøringer hentet fra Doffin, og estimert antall kunngjøringer under nasjonal terskelverdi.

Tabell 5-4 Estimert samlet utgifter til transaksjonskostnader for kommunesektoren i 2012 etter anbefalt tidsbruk

Type anskaffelse	Forvaltningsnivå	Antall kunngjøringer	Faktiske transaksjonskostnader inkl. overhead i kr	Anbefalte transaksjonskostnader inkl. overhead i kr
Under nasjonal terskelverdi	Kommuner	5 564	545 260 872	545 260 872
	Fylkeskommuner	247	26 763 068	26 763 068
	Innkjøpsnettverk	29	3 693 237	3 693 237
Under EØS-terskelverdi	Kommuner	1 118	113 855 634	148 012 324
	Fylkeskommuner	174	19 429 029	25 257 738
	Innkjøpsnettverk	164	21 410 388	27 833 504
Over EØS-terskelverdi	Kommuner	771	82 812 339	107 656 041
	Fylkeskommuner	140	14 723 520	19 140 576
	Innkjøpsnettverk	136	21 626 448	28 114 382
Helse- og omsorgstjenester	Alle	54	12 084 066	15 709 286

²² Anbefalt tidsbruk 676 timer + (200 timer * 311) kr gjennomsnitts timesats lønn=252 080 kr i kostnader per prosess

Bygg- og anlegg	Alle	2 595	466 208 618	606 071 203
Sum		10 992	1 327 867 218	1 553 512 230

Tabell 5-4 viser at estimerte transaksjonskostnader for kommunesektoren, basert på anbefalt tidsbruk, ved å gjennomføre anskaffelsesprosesser utgjør drøye 1,5 milliard kroner. En økning i anbefalt tidsbruk på 30 % for anskaffelser mellom nasjonal terskelverdi og under EØS-terskelverdi og over EØS-terskelverdi, vil medføre en økning på nesten 450 millioner kroner.

5.3 Transaksjonskostnader per anskaffelsesprosess

I dette avsnittet beskrives transaksjonskostnader per anskaffelsesprosess mer detaljert. Hensikten er å vise forskjeller i kostnader ved anskaffelser av ulike varer og tjenester ut i fra anskaffelsens verdi.

5.3.1 Kostnadsberegninger for anskaffelser under nasjonal terskelverdi

I tabellene under oppsummerer vi og spesifiserer de estimerte kostnadsoverslagene for hva en anskaffelsesprosess medfører i lønnskostnader. Kostnadsberegningene tar utgangspunkt i vårt estimat for antall anskaffelser under nasjonal terskelverdi. I tabellene skilles det på kostnader for henholdsvis kommune, fylkeskommune og innkjøpsnettverk. I tabellene oppgis kostnader per anskaffelse, estimert antall anskaffelser og transaksjonskostnad inkludert overheadkostnader.

Tabell 5-5 Estimerte kostnader for anskaffelser i kommuner under nasjonal terskelverdi

	Type	Kostnad pr anskaffelse	Estimert ant. anskaffelser under nasjonal terskelverdi	Kostnad per anskaffelse inkl. overhead
Varer og tjenester	Under nasjonal terskelverdi	65 332	5 564	97 998
Sum total				545 260 872

Som vi kan se av tabell 5-5 tar vi utgangspunkt i et estimat på 5 564 anskaffelser under nasjonal terskelverdi. Til grunn for tallene ligger lønnskostnader for kommunalt ansatte som ligger noe lavere enn for fylkeskommunalt ansatte. Videre legges det til grunn at en virksomhetsleder og en bruker, samt innkjøpsansvarlig deltar i de ulike aktivitetene i forbindelse med en anskaffelse. Tilbakemeldinger fra kommuner i intervjuene viser at det ikke oppleves en forskjell i tidsbruk om anskaffelsens verdi er under nasjonal terskelverdi eller under EØS-terskelverdi. Totalt koster det 97 998 kroner per anskaffelsesprosess inkludert overheadkostnader for kommuner i anskaffelser under nasjonal terskelverdi.

Tabell 5-6 viser estimerte transaksjonskostnader per anskaffelse for fylkeskommuner under nasjonal terskelverdi

Tabell 5-6 Estimerte kostnader for anskaffelser i fylkeskommuner under nasjonal terskelverdi

	Type	Kostnad pr anskaffelse	Estimert ant. anskaffelser under nasjonal terskelverdi	Kostnad per anskaffelse inkl. overhead
Varer og tjenester	Under nasjonal terskelverdi	72 235	247	108 352
Sum total				26 763 068

Av tallene i tabell 5-6 fremgår det at det er noe dyrere å gjennomføre en anskaffelse for en fylkeskommune enn en kommune. Bakgrunnen for dette skyldes utelukkende et høyere lønnsnivå. Det samlede antall timer ligger noe lavere i fylkeskommuner enn for kommuner i medgått tid for en anskaffelse, enten den er under nasjonal terskelverdi eller under EØS-terskelverdi. Det er tatt utgangspunkt i at innkjøper har mastergrad eller tilsvarende utdanningsnivå, at for eksempel en rektor deltar inn sammen med en lektor inn i anskaffelsesgruppen. Totalt koster det 108 352 kroner per anskaffelsesprosess inkludert overheadkostnader for fylkeskommuner i anskaffelser under nasjonal terskelverdi.

Tabell 5-7 viser estimerte kostnader for anskaffelser i innkjøpsnettverk under nasjonal terskelverdi.

Tabell 5-7 Estimerte kostnader for anskaffelser i innkjøpsnettverk under nasjonal terskelverdi

	Type	Kostnad pr anskaffelse	Estimert ant. anskaffelser under nasjonal terskelverdi	Kostnad per anskaffelse inkl. overhead
Varer og tjenester	Under nasjonal terskelverdi	84 902	29	127 353
Sum total				3 693 237

Tabell 5-7 viser kostnader ved anskaffelser gjennomført i innkjøpsnettverk. Det er tatt utgangspunkt i lønnskostnader til kommunalt ansatte, da de som deltar i interkommunale innkjøpsnettverk stort sett er ansatt i medlemskommunene. Samme lønnskostnader for anskaffelser under EØS-terskelverdi ligger til grunn. Lønnskostnadene per gjennomførte anskaffelse er høyere enn i kommuner og fylkeskommuner og skyldes at flere aktører er involvert i anskaffelsene. Det bemerkes at estimatet for antall anskaffelser under nasjonal terskelverdi er veldig lav for innkjøpsnettverk. Dette er også i tråd med hensikten med innkjøpsnettverk, hvor de skal bistå med mer kommuneovergripende anskaffelser som normalt vil være over nasjonal terskelverdi. Totalt koster det 127 353 kroner per anskaffelsesprosess inkludert overheadkostnader for innkjøpsnettverk i anskaffelser under nasjonal terskelverdi.

5.3.2 Kostnadsberegninger for anskaffelser under EØS-terskelverdi

I tabellene i dette avsnittet oppsummerer vi og spesifiserer de estimerte kostnadsoverslagene for hva en anskaffelsesprosess medfører i transaksjonskostnader for anskaffelser mellom nasjonal terskelverdi og under EØS-terskelverdi. I tabellene skiller det på kostnader for henholdsvis kommune, fylkeskommune og innkjøpsnettverk. I tabellene oppgis transaksjonskostnader per anskaffelse, estimert antall anskaffelser og kostnad inkludert overheadkostnader. Til grunn ligger antall anskaffelser som gjennomføres over nasjonal terskelverdi og under EØS-terskelverdi.

Tabell 5-8 viser totale transaksjonskostnader for anskaffelser over nasjonal terskelverdi men under EØS terskelverdi for kommunene. Til grunn for tallene ligger lønnskostnader for kommunalt ansatte som ligger noe lavere enn for fylkeskommunalt ansatte. Videre legges det til grunn at en innkjøpsleder, en virksomhetsleder og en bruker deltar i de ulike aktivitetene i forbindelse med anskaffelsesprosessen. I tabellen ser vi kostnader fordelt på type konkurranse, og om det er en anskaffelse av en vare eller tjeneste.

Tabell 5-8 Anskaffelser i kommuner under EØS-terskelverdi

	Type	Kostnad pr anskaffelse	Kostnad per anskaffelse inkl. overhead	Antall offentlige kunngjøringer	Kostnad inkl. overhead
Tjenester	Åpen	65 332	97 998	532	52 134 936
	Forhandling	77 016	115 524	175	20 216 700
Varer	Åpen	65 332	97 998	341	33 417 318
	Forhandling	77 016	115 524	70	8 086 680
Sum				1 118	113 855 634

Statistikk fra 2012 viser at det er kunngjort omtrent 1 118 konkurranser på Doffin. Videre er tallene delt inn i åpen anbudskonkurranse og konkurranse med forhandling.

At relativt få gjennomfører konkurranse med forhandling tyder på at mange ikke kjenner mulighetene og regelverket godt nok. En viktig barriere som også pekes på er mangel på kompetanse til å gjennomføre forhandlinger. Det er også tilnærmet 18 % dyrere å gjennomføre konkurranse med forhandling enn anbudskonkurranser. Ut fra et kost-nytte perspektiv kan det derfor være at mange aktører velger å gjennomføre konkurranse uten forhandling fordi det er mindre ressurskrevende.

I dybdeintervjuene ble det avdekket at aktørene som deltar i anskaffelser ikke bruker mer eller mindre tid om det er snakk om varer eller tjenester som skal utlyses.

Under følger tabell vedlegg 5-9 som viser anskaffelser for fylkeskommunene kunngjort på Doffin. Totalt viser statistikk at det ble gjennomført ca. 174 kunngjøringer på kjøp av varer/tjenester av fylkeskommuner i 2012.

Tabell 5-9 Anskaffelser fylkeskommuner under EØS-terskelverdi

	Type	Kostnad pr anskaffelse	Kostnad per anskaffelse inkl. overhead	Antall offentlige kunngjøringer	Kostnad inkl. overhead
Tjenester	Åpen	72 235	108 353	88	9 535 020
	Forhandling	81 373	122 060	26	3 173 547
Varer	Åpen	72 235	108 353	44	4 767 510
	Forhandling	81 373	122 060	16	1 952 952
Sum				174	19 429 029

Av tallene i tabell 5-9 fremgår det at det er noe dyrere å gjennomføre en anskaffelse for en fylkeskommune enn en kommune. Bakgrunnen for dette skyldes utelukkende et høyere lønnsnivå, samt at fire personer er involvert i anskaffelsesprosessen. Det samlede antall timer ligger noe lavere enn for kommuner i medgått tid for en anskaffelse. Det er tatt utgangspunkt i at innkjøper har mastergrad eller tilsvarende utdanningsnivå, at for eksempel en rektor deltar inn sammen med en lektor inn i anskaffelsesgruppen.

Inkludert overheadkostnader er transaksjonskostnadene 19 429 029 kroner. Også i fylkeskommunene er det mer ressurskrevende å gjennomføre forhandlinger, til sammen 14 % ekstra i lønnskostnader, dette er noe lavere enn i kommunene.

Tabell 5-10 under viser kostnader ved anskaffelser for innkjøpsnettverk. Det er tatt utgangspunkt i lønnskostnader til kommunalt ansatte, da de som deltar i interkommunale innkjøpsnettverk stort sett er ansatt i medlemskommunene.

Tabell 5-10 Anskaffelser interkommunale innkjøpssamarbeid under EØS- terskelverdi

	Type	Kostnad pr anskaffelse	Kostnad per anskaffelse inkl. overhead	Antall offentlige kunngjøringer	Kostnad inkl. overhead
Tjenester	Åpen	84 902	127 353	79	10 060 887
	Forhandling	95 829	143 744	20	2 874 870
Varer	Åpen	84 902	127 353	53	6 749 709
	Forhandling	95 829	143 744	12	1 724 922
Sum				164	21 410 388

Som tabell 5-10 viser er de totale transaksjonskostnadene ved anskaffelser under EØS-terskelverdi 21 410 388 kroner inkluder overheadkostnader. Også her ser vi at det er relativt mer ressurskrevende å gjennomføre anskaffelse med forhandling, tilsvarende 13 %. Dette er noe lavere enn i kommunen og kan skyldes at nettverkene har noe mer rutine og erfaring med å gjennomføre forhandlinger.

Transaksjonskostnadene per gjennomførte tilbud er høyere enn i kommuner og fylkeskommuner og skyldes at flere aktører er involvert i anskaffelsene. Dette skyldes at kommuner som har en eierandel i anskaffelsen har med representanter i brukergruppen.

5.3.3 Kostnadsberegninger over EØS-terskelverdi

I tabellene i dette avsnittet oppsummerer vi og spesifiserer de estimerte transaksjonskostnader for hva en anskaffelsesprosess medfører i kostnader for anskaffelser over EØS-terskelverdi. I tabellene skilles det på kostnader for henholdsvis kommune, fylkeskommune og innkjøpsnettverk. I tabellene oppgis kostnader per anskaffelse, estimert antall anskaffelser og

kostnad inkludert overheadkostnader. Til grunn ligger antall anskaffelser som gjennomføres over EØS-terskelverdi.

Tabell 5-11 viser det totale kostnadsanslag for anskaffelser over EØS terskelverdi for kommunene. Til grunn for tallene ligger lønnskostnader for kommunalt ansatte som ligger noe lavere enn for fylkeskommunalt ansatte. Videre legges det til grunn at en innkjøpsleder, en virksomhetsleder og en bruker deltar i de ulike aktivitetene i forbindelse med anskaffelsesprosessen. I tabellen ser vi kostnader fordelt på om det er en anskaffelse av en vare eller tjeneste.

Tabell 5-11 Anskaffelser kommuner over EØS-terskelverdi

	Kostnad pr anskaffelse	Kostnad per anskaffelse inkl. overhead	Antall offentlige kunngjøringer	Kostnad inkl. overhead
Tjenester	71 606	107 409	472	50 697 048
Varer	71 606	107 409	299	32 115 291
Sum			771	82 812 339

Som det fremkommer av tabell 5-11 er de totale transaksjonskostnadene for kommunene for anskaffelser over EØS-terskelverdi 82 812 339 kroner inkludert overheadkostnader.

Det tar noe mer tid å gjennomføre anskaffelser over EØS- terskelverdi enn under EØS-terskelverdi og under nasjonal terskelverdi. I hovedsak ligger den økte tidsbruken i forberedelsesfasen og i implementeringsfasen. Dette gjelder også for fylkeskommuner og interkommunale innkjøpsnettverk.

Tabell 5-12 viser antall anskaffelser gjennomført i 2012 og transaksjonskostnader i forbindelse med disse for fylkeskommuner. Til grunn for tallene ligger lønnskostnader for fylkeskommunalt ansatte. Videre legges det til grunn at en innkjøpsleder, to virksomhetsleder og en bruker deltar i de ulike aktivitetene i forbindelse med anskaffelsesprosessen. I tabellen ser vi kostnader fordelt på om det er en anskaffelse av en vare eller tjeneste.

Tabell 5-12 Anskaffelser fylkeskommuner over EØS-terskelverdi

	Kostnad pr anskaffelse	Kostnad per anskaffelse inkl. overhead	Antall offentlige kunngjøringer	Kostnad inkl. overhead
Tjenester	70 112	105 168	99	10 411 632
Varer	70 112	105 168	41	4 311 888
Sum			140	14 723 520

De totale transaksjonskostnadene for anskaffelse over EØS-terskelverdi i fylkeskommuner 14 723 520 kroner inkludert overheadkostnader. Transaksjonskostnader per anskaffelse er noe lavere for fylkeskommuner enn for kommuner. Gjennom dybdeintervjuene kommer det frem at fylkeskommuner gjennomgående bruker noe mindre tid på enkeltaktiviteter i en anskaffelsesprosess.

Tabellen 5-13 viser transaksjonskostnader ved anskaffelser for innkjøpsnettverk. Totalt ble det gjennomført 136 kunngjøringer over EØS- terskelverdi. Til grunn for tallene ligger transaksjonskostnader for kommunalt ansatte. Videre legges det til grunn at 4 medarbeidere deltar i de ulike aktivitetene i forbindelse med anskaffelsesprosessen. I tabell 5-13 ser vi kostnader fordelt på om det er en anskaffelse av en vare eller tjeneste.

Tabell 5-13 Anskaffelser interkommunale innkjøpssamarbeid over EØS-terskelverdi

	Kostnad pr anskaffelse	Kostnad per anskaffelse inkl. overhead	Antall offentlige kunngjøringer	Kostnad inkl. overhead
Tjenester	106 012	159 018	54	8 586 972
Varer	106 012	159 018	82	13 039 476
Sum			136	21 626 448

Av tallene i tabell 5-13 fremkommer det at de totale transaksjonskostnadene for innkjøpsnettverk for anskaffelser over EØS- terskelverdi er på 21 626 448 kroner inkludert overheadkostnader. Også for anskaffelser over EØS-terskelverdi ligger kostnadene noe høyere enn hos kommuner og fylkeskommuner. Dette skyldes at flere aktører er involvert i anskaffelsesprosessen, samt en høyere tidsbruk.

5.3.4 Anskaffelser av helse- og omsorgstjenester og bygg- og anlegg

Tabellene under viser transaksjonskostnader ved å anskaffe helse- og omsorgstjenester og varer/tjenester innenfor bygg- og anlegg. Det er lagt kommunale lønnsnivå til grunn. Som det fremgår av tabellen er populasjonstallen for bygg- og anlegg nokså høye, mens de for helsetjenester er relativt lave. Tallene baserer seg på antall kunngjøringer i kommunesektoren i 2012 over EØS-terskelverdi for helsetjenester. Når det gjelder antall kunngjøringer for bygg- og anlegg inkluderer dette antall kunngjøringer under og over EØS-terskelverdi.

Tabell 5-14 Kostander anskaffelser helse- og omsorgstjenester over EØS-terskelverdi

	Kostnad pr anskaffelse	Kostnad per anskaffelse inkl. overhead	Antall offentlige kunngjøringer	Kostnad inkl. overhead
Helsetjenester	107 964	54	5830 056	8 745 084
Sum		54	5 830 056	8 745 084

Av tallene ser vi at det er relativt mye dyrere å anskaffe helsetjenester enn alle andre type anskaffelser vi har sett på hittil. Dette skyldes at det er mer krevende å beskrive tjenestene i konkurransegrunnlaget, samt i evaluering av tilbudene. I tillegg er det flere involvert til et høyere lønnsnivå enn i andre anskaffelser som har vært beregnet i avsnittene over. Inkludert overheadkostnader for denne type anskaffelser med en faktor på 1,5 er den totale kostnaden 8 745 084 kr. Det må imidlertid bemerkes at disse kostnadsberegningene kun hensyntar anskaffelsesprosessen, og således ikke andre prosesser som kan forbindes med for eksempel konkurranseutsetting av helse- og omsorgstjenester som ivaretagelse og håndtering av fagforeninger, de ansatte og lignende. Likevel vurderer vi at kostnaden per anskaffelse gir et godt estimat på selve anskaffelsesprosessen av en helse- eller omsorgstjenesten knyttet til konkurranseeksponering.

Tabell 5-15 viser kostnader ved å gjennomføre anskaffelser innenfor bygg- og anlegg.

Tabell 5-15 Kostnader ved anskaffelser av bygg- og anlegg over EØS-terskelverdi

Type		Kostnad pr anskaffelse	Kostnad per anskaffelse inkl. overhead	Antall offentlige kunngjøringer	Kostnad inkl. overhead
Bygg	Under EØS-terskelverdi	119 771	179 657	1 544	277 389 636
	Over EØS-terskelverdi	119 771	179 657	1 051	188 818 982
Sum				2 595	466 208 618

Anskaffelser av bygg skiller seg fra alle andre anskaffelser. For det første er det innenfor bygg- og anleggssektoren egne terskelverdier, denne er på 41 000 000,- kr eks. mva. Videre benyttes ofte ekstern konsulent både til å utarbeide kravspesifikasjon, til å evaluere tilbud og til å følge opp prosessen i anskaffelser hvor for eksempel et bygg skal oppføres. I beregningen er denne kostnaden ikke inkludert. I intervjuene opplyses det om at ekstern konsulent til tilbudsarbeid ofte kommer på mellom 800 000 kr og 1 000 000 kr eks. mva., dette er inkludert overheadkostnader, og byggeleder i gjennomføringsfasen. Transaksjonskostnad for en anskaffelse hvor ekstern konsulent benyttes inkludert overhead med faktor 1,5 er 179 657 kr. En slik anskaffelse vil derfor ha en total kostnad på mellom 900 000 og 1 170 000 kr. Det er i oppfølgingsfasen at denne type anskaffelser skiller seg fra de andre, da det går mer tid til for eksempel byggemøter, befaringer og lignende i perioden.

Samlet sett har vi beregnet transaksjonskostnader for offentliggjorte kunngjøringer av bygge- og anleggsanskaffelser, over og under EØS-terskelverdi, til samlet å utgjøre 305 900 468 kr.

5.4 Oppsummering av transaksjonskostnader

De samlede transaksjonskostnadene for å gjennomføre anskaffelser i kommunesektoren koster nesten 1 327 867 218 millioner kroner årlig inkluderer overheadkostnader. Da legges det til grunn at det gjennomføres nær 11 000 anskaffelser i kommunesektoren. Det presiseres at dette er kun et estimat, og kostnadene må derfor tolkes med forsiktighet. Kostnadene gir likevel en indikasjon på hva det koster kommunesektoren å gjennomføre en anskaffelsesprosess, fra forberedelsesfasen til oppfølgingsfasen.

Den største andelen av estimerte transaksjonskostnader ved anskaffelsesprosesser er knyttet til anskaffelser under nasjonal terskelverdi. Det er størst kostnader for kommunesektoren forbundet med å gjennomføre anskaffelser under nasjonal terskelverdi. Sammenligner vi kostnadene mellom kommuner, fylkeskommuner og innkjøpsnettverk ser vi helt klart at kommunesektoren har de største transaksjonskostnader. Basert på estimerte antall anskaffelser og antall kunngjøringer i Doffin synes det som at kommunesektoren gjennomfører flest anskaffelser med en verdi under EØS-terskelverdi for varer og tjenester. Kostnadsestimatet for transaksjonskostnaden ved en anskaffelsesprosess er også sammenfallende med hva kommuner og fylkeskommuner bruker på offentlig kjøp av varer og tjenester. Til sammen utgjør dette 75 milliarder, hvor kommunene kjøper varer og tjenester for drøye 62 milliarder av disse

Gjennomsnittlig transaksjonskostnad for å gjennomføre en anskaffelse i kommunesektoren er henholdsvis 97 998 kroner for anskaffelser under nasjonal terskelverdi, 106 761 kroner for anskaffelser mellom nasjonal terskelverdi og under EØS-terskelverdi, og 107 409 kroner for anskaffelser over EØS-terskelverdi. Transaksjonskostnader per anskaffelsesprosess varierer mellom forvaltningsnivåene, hvor innkjøpsnettverk har høyest kostnad per anskaffelsesprosess. Transaksjonskostnadene per gjennomførte tilbud er høyere enn i kommuner og fylkeskommuner og skyldes at flere aktører er involvert i anskaffelsene. Dette skyldes blant annet at kommuner som har en eierandel i anskaffelsen har med representanter i brukergruppen. Kommuner har lavest kostnad per anskaffelsesprosess, foruten i anskaffelser over EØS-terskelverdi. Dette skyldes utelukkende lavere tidsbruk blant fylkeskommuner i anskaffelsesprosessen.

Et viktig funn er at kommunesektoren vurderer at det tidsmessig går med like mye ressurser i en anskaffelsesprosess hvor anskaffelsen er under nasjonal terskelverdi eller om den er over nasjonal og under EØS-terskelverdi. Sammenligner vi kostnader per anskaffelse i kommuner, fylkeskommuner og innkjøpsnettverk utgjør forskjellen tilnærmet mellom 5 000 -35 000 kroner. Dette skyldes i all hovedsak lønnsnivå mellom kommuner og fylkeskommuner, samt estimert antall involverte medarbeidere.

6. BESPARELSER VED Å GJENNOMFØRE KONKURRANSE

Dette kapitlet ser nærmere på hva kommunesektorens besparelser ved å gjennomføre konkurranser etter anskaffelsesreglene. Våre vurderinger av kommunenes forslag, sammenholdt med beste praksis, erfaring og tilgjengelige rapporter og undersøkelser på feltet behandles etterfølgende. Estimer for innsparingspotensial blir behandlet, i tillegg beskrives nærmere også hvordan kommunene selv kan beregne innsparingspotensialet ved å gjennomføre konkurranse etter anskaffelsesreglene.

Kapitlet baserer seg på funn fra de kvalitative intervjuene, samt oppdatert kunnskap og forskning på feltet. I intervjuene har vi lagt vekt på å få frem kommunesektorens egne vurderinger av hva de oppfatter som besparelser, effektiviseringspotensialer, samt fordeler og ulemper ved å gjennomføre konkurranse etter anskaffelsesregelverket.

6.1 Besparelser for kommunesektoren – drøfting og forslag

Anskaffelsesreglene skal sikre effektiv ressursbruk for det offentlige, sikre konkurranse i markedet og likebehandling av tilbydere i hele prosessen.

Besparelser kan vurderes på følgende områder:

- Besparelser knyttet til reduserte innkjøpskostnader: eksempelvis lavere pris, redusert volum, forbedrede kommersielle betingelser
- Besparelser knyttet til prosesskostnader: tid per aktivitet, ressursbruk og samlet tid for gjennomføring av hele anskaffelsesprosessen

6.1.1 Besparelser knyttet til reduserte innkjøpskostnader

Anskaffelsesregelverket stimulerer til konkurranse i markedet ved at alle kvalifiserte leverandører kan gi tilbud på etterspurte varer og tjenester. Når man har evaluert alle ytelseskrav og godkjent tilbudte produkter og/eller tjenester hos et antall leverandører i forhold til kravspesifikasjonene, vil pris og øvrige kommersielle betingelser, i mange, men ikke alle sammenhenger, være utslagsgivende for hvem som «vinner» avtalen. Hva som blir utslagsgivende avhenger av valg av tildelingskriterier og vektingen av disse. På denne bakgrunn kan man si at man ved å benytte regelverket skaper konkurranse og dermed legger grunnlaget for å oppnå de beste priser og betingelser markedet kan tilby.

Hvor store besparelser man kan oppnå avhenger av flere forhold, og derfor er det vanskelig å tallfeste dette. Faktorer som kan påvirke besparelsesnivået er blant annet:

- Hvilke kategorier av produkter/tjenester man anskaffer (kategoristyring)
- I hvilken grad man har konsentrert volumer innenfor en kategori på tvers av ulike enheter
- I hvilken grad man har optimalisert spesifikasjoner og valgt riktig type spesifikasjon
- Om man har identifisert og forespurt de beste leverandører globalt
- Om man har gjennomført «kjøpe/lage» analyser?
- Med hvilken kvalitet man har gjennomført anskaffelsesprosessen (kompetanse)
- Hvor mange ganger og med hvilken hyppighet man for en gitt kategori har forespurt i markedet tidligere

I forhold til det sistnevnte punkt oppnår man erfaringsmessig størst priseffekt den første gangen man forespør i markedet. Med første gang mener vi her at man tidligere ikke har etablert en avtale med en leverandør etter forutgående konkurranse innenfor en gitt kategori. Gjennomfører man en anskaffelse første gang med høy kvalitet i alle faser oppnår man i mange tilfeller vesentlige besparelser som følge av prisreduksjoner. Etablering av konkurranse i markedet er et av elementene som bidrar til besparelser. Erfaringer viser at de påfølgende ganger man gjennomfører en tilsvarende forespørsel, eksempelvis når en avtale utløper, vil de prosentvise besparelsene som følge av prisreduksjoner over tid bli mindre og mindre, sammenliknet med første gang. Vi antar da at leveranseomfanget og spesifikasjoner er det samme. Grunnen er at det markedet som ble etablert, eller som ble benyttet for første gang, i stor grad vil være det samme som ved første gangs bruk. Man vil da i de neste rundene gjerne forsøke å oppnå ytterligere effekter på andre områder, eksempelvis forbedring av andre kommersielle betingelser som betalingsbetingelser, leveringsbetingelser eller faktureringsrutiner. For å oppnå ytterligere besparelser i en avtaleperiode eller på lengre sikt, må man kontinuerlig arbeide med å utfordre spesifikasjoner, søke etter alternativer til nåværende produkter eller tjenester, eller prøve å oppnå besparelser i tett samarbeid med leverandøren. Det kan være gjennom optimalisering av logistiske løsninger eller tilpasninger av ordrerutiner, som muliggjør en mer optimal produksjon

eller leveranse fra leverandørens side, og som etterfølgende kan føre til prisreduksjoner. Inngår man et tettere samarbeid med leverandøren(-e) på denne måten bør det foreligge en bevisst strategi.

Slår man sammen forbruket av varer og tjenester, eksempelvis gjennom innkjøpsnettverk, eller andre type samarbeid, og henvender seg til markedet med større volumer, vil dette oppfattes som attraktivt for leverandørmarkedet. Med økte volumer fra færre leverandører kan man oppnå bedre betingelser for flere kommuner/enheter, enn hvis man henvender seg alene med mindre volumer.

Oppsummert kan vi si at de priser og betingelser man oppnår vil avhenge av hvordan man formulerer sine behov, utarbeider kravspesifikasjonen, og hvordan man henvender seg til markedet. I de tilfeller hvor man har mulighet for å velge konkurranse med forhandling, som muliggjør forhandlinger, vil man ha mulighet for å påvirke de endelige priser og betingelser ytterligere i denne fasen. Det er ikke dermed gitt at man oppnår bedre betingelser, eller at man oppnår besparelser som motsvarer kostnaden ved å kjøre forhandlet prosedyre, men informantene fra undersøkelsen peker på positive erfaringer når mulighet til å forhandle er benyttet. Besparelser og kostnader for hva en vare/tjeneste koster også avhenger av hvor mange ganger man har handlet i markedet tidligere. 1 gangs konkurranseeksponering vil alltid gi høyere besparelser.

I undersøkelsen kommer det frem at man i stor grad unnlater å benytte seg av konkurranse med forhandlinger der hvor regelverket tillater det av følgende årsaker:

- Oppfattes som en tid- og ressurskrevende prosess
- Opplever usikkerhet knyttet til anvendelse av regelverket
- Manglende kompetanse om hvordan gjennomføre effektive forhandlinger

Basert på dette viser undersøkelsen at kommunesektoren selv oppfatter at det er mulig å oppnå besparelser ved riktig anvendelse av regelverket gjennom etablering av konkurranse og ved gjennomføring av forhandlinger med leverandører. Derimot tyder informasjonen gitt i undersøkelsen på at det er et potensial for ytterligere besparelser dersom kompetansenivået var høyere, og da spesielt innenfor effektiv gjennomføring av forhandlinger, herunder anvendelse av regelverket, forberedelse og gjennomføring av forhandlinger, og implementering av forhandlingsresultatet.

6.1.2 Besparelse knyttet til prosesskostnader

Å ha riktig kvalitet på gjennomføring av de enkelte aktiviteter i anskaffelsesprosessen vil, etter det informantene gir uttrykk for, også kunne bidra til økte besparelser.

Det legges blant annet vekt på at kommunesektoren skal ta en tydelig rolle som den «krevende kunde». Dette handler om å ha tilstrekkelig kunnskap om de produkter og tjenester markedet tilbyr for å kunne identifisere og verifisere egne behov («hindre at det man etterspør er utdatert»), utarbeide egnede kravspesifikasjoner, utfordre leverandørene i forhandlinger samt evaluere og velge de best egnede produkter og tjenester fra de beste leverandørene. Rollen som krevende kunde bør også ses i sammenheng med å ha fokus på innovasjon. Igjen peker dette på innkjøpsfaglig kompetanse, og da spesielt kompetanse om hva leverandørmarkedet kan tilby. Informantene knyttet i stor grad muligheter for å oppnå kostnadseffektive anskaffelser til de aktivitetene som gjennomføres innledningsvis i forberedelsesfasen, særlig behovsdefinerings og markedsundersøkelse. En informant uttrykker det slik at «for å kunne kjøpe inn en ny vare eller tjeneste bør kommunene kjenne produktet bedre enn leverandøren selv». Informanten ønsket å understreke at forberedelsesfasen legger grunnlaget for potensielle besparelser, og er på mange måter den viktigste delen av en anskaffelsesprosess.

Utfordringer knyttet til korrekt beskrivelse av behov har vi beskrevet i tidligere avsnitt. Difi har blant annet anslått at manglende eller uklar behovsdefinisjon bidrar til at 3-5 prosent av alle offentlige innkjøp ender opp som feilleveranser. En for snever eller feil formulert kravspesifikasjon eller prosjektbeskrivelse kan stemme overens med avsendte bestillinger, men ikke nødvendigvis med det faktiske behovet. Dette er noe som fremkommer i våre funn, og som Menon²³ også påpeker i sin rapport om «kunnskap som virkemiddel i offentlige innkjøpsprosesser». Videre viser rapporten også til at mangel på tilstrekkelig fagkompetanse

²³ <http://menon.no/upload/2013/05/06/menon-rapport-17-2013-kunnskap-som-virkemiddel-i-offentlige-innkjopsprosesser-2.pdf>

medfører i flere tilfeller at innkjøpsteam ikke klarer å fastsette relevante tildelingskriterier for å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Dette fremkommer også i stor grad i denne kartleggingen som en utfordring. Kostnads- og tidsbruksanalysene våre viser også at aktiviteter i forbindelse med utarbeidelse av kravspesifikasjon og tildelingskriterier er noen av de mest tidkrevende aktivitetene. Informantene vektlegger at kompetanse er således nøkkelen til å sikre kvalitet i kravspesifikasjoner eller prosjektbeskrivelser.

Kommunenes nevnte årsaker til at tverrfaglige team ikke anvendes kan i mange tilfeller spores tilbake til manglende kompetanse og erfaring. Basert på erfaringer vet vi at det er ved behovsdefineringen at det viktigste grunnlaget for besparelser og de gode anskaffelsene legges. Det er derfor av stor betydning at innkjøpsteamene etableres og fungerer optimalt. Dette inkluderer klare roller og ansvarsfordeling blant teammedlemmene, tilgang på hensiktsmessige verktøy og maler, samt tilstrekkelig kompetanse om ulike spesifikasjonstyper. Om ikke det etableres faste tverrfaglige team, så må den ansvarlige som minimum arbeide tverrfaglig ved å inkludere nødvendige kompetente ressurser. Man bør unngå ukritisk å gjenbruke eller kopiere andres spesifikasjoner, slik noen tilsynelatende gjør, da dette kan medføre feil eller manglende dekning av eget behov. Hvis andres spesifikasjoner kopieres eller gjenbrukes, må det være høy fokus på en grundig og korrekt tilpasning til de behov man har i egen enhet.

I delfasen «markedsundersøkelse» i forberedelsesfasen kan kommunesektoren med fordel gjennomføre aktivitetene mer fokusert og i et større omfang. Særlig fremheves aktivitetene «markedsundersøkelse» og «etablere markedsstrategi» som to satsingsområder. Kjennskap til markedet og de leverandører/produkter som finnes er svært viktig for at man skal kunne utarbeide en god, tydelig og dekkende kravspesifikasjon. Flere informanter viser til egne eksempler, hvor denne fasen ikke har blitt prioritert og som har resultert i at kommunene har etterspurt et produkt som faktisk viser seg ikke å oppfylle de behov kommunene faktisk hadde.

For å sikre ytterligere besparelser fremheves også kvalitet i oppfølging av kontrakter og kontraktstyring som viktig. Dette pekes det også på i en rapport fra Difi²⁴ om «Kostnadseffektivisering gjennom anskaffelser». Strukturert kontraktsoppfølging vil bidra til å sikre korrekt leveranse til riktige betingelser. Kommunesektorens erfaringer tilsier at leveransene ofte er mangelfulle og/eller at betingelsene ikke er i overensstemmelse med den inngåtte kontrakten. Funn i denne kartleggingen kan tyde på at de kommuner og fylkeskommuner som har innført e-handelssystem i større grad har bedre kvalitet i sin oppfølging, selv om tidsbruken er lik sammenlignet med andre kommuner. Begrunnelsene er at e-handelssystem gir bedre kontroll på hvem som kan bestille en vare/tjeneste på rammeavtalen, hvilke varer/tjenester inngår i kontrakten og bruk av elektronisk faktura som direkte kobles til vare/tjenestekjøpet. Således vil avvik i bestillinger i mindre grad oppstå, og det betales kun for vare/tjeneste som inngår i kontrakten.

Å sikre avtalelojalitet er også en ledelsesoppgave. Hvis man er for dårlig på dette område må ledelsen gripe inn og gjøre nødvendig tiltak. Dette kan også peke tilbake på manglende tverrfaglighet i teamene og manglende deltakelse – man klarer ikke å skape eierskap til avtalene. Et annet forhold er planlegging av avtaleimplementeringen, hvor dette ofte skjer for sent og med for lite fokus, og dermed ender man opp med forsinkede effekter og i mange tilfeller også lav avtalelojalitet.

I kapittel 4 har vi gjengitt tidsbruk for de ulike aktivitetene for to forskjellige anskaffelsesprosedyrer og for forskjellige terskelverdier. Det er interessant å få tidsestimater på hvor lang tid hver enkelt aktivitet tar, og dermed kunne beregne kostnadene. Det vi ikke har estimater på, er hvor lang tid en komplett anskaffelsesprosess tar. I anskaffelsesprosessen har man noen aktiviteter eller faser som blir tidsfastsatt av innkjøper, og noen faser som er tidsfastsatt av regelverket. En antakelse kan være at man ved bedre planlegging, koordinering og gjennomføring av hele anskaffelsesprosessen, kan gjennomføre del-aktivitetene mer effektivt og dermed komme fortere frem til en avtale. Det å ha fokus på planlegging, koordinering og gjennomføring på et overordnet nivå kan avlede økt fokus på å planlegge ressursbruk, vurdere tilgjengelighet på kritisk personell, planlegge møteaktiviteter i team eller nettverk, hensynta ferie- og fridager, delegere oppgaver osv. Har man med fordel ta i bruk ulike verktøyer og maler som, dersom de anvendes til overordnet planlegging av kategoriarbeidet og til delegering og oppfølging av arbeidet, kan bidra til en mer effektiv gjennomføring av aktivitetene.

²⁴ Difi 2013: Kostnadseffektivisering gjennom offentlige anskaffelser

6.2 Metode for beregning av besparelspotensialet

I dette avsnittet vil vi vise hvordan kommunesektoren kan hente ut innsparingspotensialet ved å tilnærme seg anskaffelsesregelverket på best mulig måte.

Grunnprinsipper:

Beregning og måling av besparelser må baseres på enkle metoder. De bør ikke være for kompliserte, da kompliserte metoder og beregningsformler ofte problematiserer i stedet for å belyse effekter. Som grunnlag for beregningene må man etablere en «baseline» som gir utgangspunktet for beregning og måling av effekter. Dette kan være nåværende/siste pris pr. en gitt dato og årlig volum. Datagrunnlaget man benytter må være korrekt. Dersom det stilles spørsmål ved eller er feil i datagrunnlaget vil dette ofte ta all oppmerksomhet. En viktig betingelse er at en uavhengig instans, for eksempel økonomiavdelingen, verifiserer og godkjenner besparelser, og at beregningene er gjort på en pedagogisk måte, slik at både forutsetninger og resultat er lett å forstå.

Målemetoder:

Målingene bør utføres av ansvarlig innkjøper eller leder av tverrfaglig innkjøpsteam, og rapporteres til uavhengig instans for verifikasjon. Ved måling av besparelser skiller man vanligvis mellom direkte og indirekte effekter.

- **Direkte effekter** er kostnadseffekter eller verdiskapning som er et resultat av en gjennomført anskaffelsesprosess.
- **Indirekte effekter** er andre effekter enn de som påvirker innkjøpskostnader eller interne kostnader, eksempelvis effektivisering av fakturahåndtering.

Direkte effekter kan beregnes som:

$$\text{Besparelser} = \text{Priseffekt} + \text{Volumeffekt} + \text{Verdiskapning}$$

Priseffekt kan oppnås ved implementering av innkjøpsstrategier, eksempelvis gjennom:

- Økt bruk av konkurranse i markedet
- Bruk av nye leverandører/markeder
- Synergier mellom enheter
- Re-definering av behov
- Re-spesifikasjon

Beregning av priseffekt:

(Gammel pris-ny pris) * volum

Volumeffekt kan oppnås ved å redusere behov eller forbedre kvaliteten på innkjøpte produkter, slik at behovet reduseres, eller ved at man gjennomfører tiltak for å redusere kost/svinn.

Beregning av volumeffekt:

(Gammelt volum – nytt volum) * gammel pris

Verdiskapning

I tillegg til kostnadseffekter fra reduserte priser og volumer, kan innkjøpspåvirkningen også inkludere reduserte interne kostnader eller økte inntekter fra anskaffelsen. Eksempler på slike verdiskapende effekter kan være: redusert ledetid, forbedret kvalitet, forenklet håndtering, reduserte administrasjonskostnader, redusert lagring, økt kapasitet og reduksjon i antall avvik.

Indirekte effekter kan eksempelvis være:

- Økt overholdelse av kategoristategier
- Økt lojalitet til avtaler
- Redusert antall transaksjoner/fakturaer
- Økt tilfredshet hos internbruker

De indirekte effektene følges opp gjennom definerte måleparametere, som har fokus på de rapporteringsbehov man har i sin enhet.

For å oppnå et korrekt bilde, bør også transaksjonskostnader knyttet til å gjennomføre anskaffelsene inkluderes, og herunder de kostnader og tidsbruk vi har beregnet i denne undersøkelsen.

6.3 Drøfting rundt innsparingspotensial

Ovenfor har vi beskrevet hvordan kommuner kan tilnærme seg en beregning av et mulig innsparingspotensial. Nedenfor vil vi vise til de funnene vi legger vekt på i denne rapporten, og noen enkle drøftinger rundt disse. Det presiseres at dette er forsiktige estimater, og funn må derfor tolkes med forsiktighet.

Innsparingspotensial ved anskaffelsesregelverket

I følge PwCs rapport for EU-kommisjonen²⁵ utgjør andelen av kostnader ved offentlig anskaffelser ca. 4 % av total offentlig innkjøpsvolum. Dette utgjør kostnader for både offentlig sektor og private virksomheter, hvor den privates andel er klart størst, slik at det offentliges andel er ca. 1 %. Kostnadene er relativt større ved mindre anskaffelser enn ved større anskaffelser, hvor kommunesektoren i stor grad gjennomfører anskaffelsene på samme måte uavhengig av kontraktsverdi.

I gjennomsnitt er det ca. 4 tilbydere per konkurranse i offentlig sektor i Norge. Estimater i PwCs undersøkelse vurderer at per tilbyder i en konkurranse oppnår man i snitt 1 % besparelse på pris.

Ut fra denne tilnærmingen så har vi satt gevinsten til 4 % ved å følge regelverket, og det er henvist til en transaksjonskostnad lik ca. 1 %. Til transaksjonskostnaden må det komme til fratrukk for den alternative kostnaden man ellers ville hatt. Gitt tilnærmingen om at kommunesektoren trenger de varene og tjenestene de kjøper, vil det uansett være transaksjonskostnader forbundet med anskaffelser. Det å følge regelverket har en kostnad på ca. 1 % av den samlede anskaffelsesverdien. Alternativet ville være å kjøpe utenfor regelverket, som også har en kostnad. Noen må gjennomføre slike prosesser også. Hvor stor denne alternative kostnaden er, er uvis og vil avhenge av den alternative prosessen. Det er imidlertid liten tvil ut fra denne rapporten at dette ville ha medført både dyrere og dårligere kontrakter. Poenget er at det alltid vil være en transaksjonskostnad, og det handler om å optimalisere denne sammen med en tilsvarende optimalisering av kjøpet. Ethvert kjøp vil også ha kostnader knyttet til kontraktsoppfølging, men det er liten tvil om at en god og riktig innsats i selve anskaffelsen gjør at kontraktsoppfølgingen blir mindre kostbar ift tid og ressurser, og sannsynligheten for at en får kontraktsmessig ytelse er høyere. Det presiseres også at 1 gangs eksponering av en konkurranse i markedet vil gi større besparelser enn ved 2 eller 3 gangs eksponering.

Ett av formålene med anskaffelsesregelverket er også å unngå korrupsjon. Korrupsjon har en samfunnskostnad som kan overgå enhver form for transaksjonskostnad, og må også tas med i bildet i en debatt rundt anskaffelsesregelverket og transaksjonskostnader. En del av de aktiviteter og prosedyrer som tar tid i en prosess ved å følge regelverket er blant annet fastsatt for å hindre korrupsjon.

6.3.1 Innsparingspotensial for kommunesektoren ved konkurranse

Med utgangspunkt i beskrivelsene i avsnittet over gjør vi et forsøk på å estimere mulige besparelser for kommunesektoren ved bruk av konkurranse etter dagens anskaffelsesregelverk. Imidlertid er dette høyst usikre tall. Kostnadsbesparelser på flere titalls prosent kan oppnås i enkelte anskaffelser, mens besparelsen i andre kan være lik null. Innsparingspotensialet vil også kunne variere fra sektor til sektor.

PwCs rapport for EU-kommisjonen konkluderer at å gjennomføre konkurranser etter anskaffelsesregelverket kan gi besparelser på 1 % prisreduksjon per tilbyder. Dette nivået på besparelser er etter vår vurdering nøkternt og noe vi basert på egne erfaringer kan slutte oss til. I Norge er det i snitt 4 tilbydere per konkurranse, noe som vil tilsvare 4 % i prisreduksjon. Tar vi utgangspunkt i statistikk fra SSB over offentlig innkjøp (tall fra 2011) viser dette at det i kommuner og fylkeskommuner ble kjøpt varer og tjenester for 75 milliarder kroner^{26 27}.

²⁵ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/cost-effectiveness_en.pdf

²⁶ 75 milliarder er hva kommuner og fylkeskommuner bruker på kjøp av varer og tjenester. Her er produktkjøp til husholdningene og bruttoinvestering i fast realkapital ikke inkludert.

²⁷ <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/saveselections.asp>

Dersom vi legger til grunn estimater fra PwCs rapport, kan dette isolert indikere at kommuner og fylkeskommuner potensielt kan oppnå besparelser på 3 milliarder kroner (4% av 75 milliarder kroner). Dette er forutsatt at offentlig innkjøp gjennomføres etter anskaffelsesregelverket. Inkluderes estimerte transaksjonskostnader for hva det koster å gjennomføre anskaffelsesprosessene (1,3 milliarder kroner), kan dette gi en potensiell besparelse på ca 1,7 milliarder kroner. Vi understreker at det er stor usikkerhet knyttet til dette tallet. Estimerte transaksjonskostnader for anskaffelsesprosesser baserer seg på en estimert populasjon på ca. 11 000 årlige anskaffelser. Tallet er nok noe lavt for kommunesektoren. Av disse 11 000 utgjør omtrent 5800 anskaffelser under nasjonal terskelverdi. Det finnes imidlertid ingen oversikt eller statistikk over antall anskaffelser som gjennomføres i kommunesektoren under nasjonal terskelverdi.

Funn i rapporten tyder samtidig på at informantene opplever at de bruker for liten tid i gjennomføring av en anskaffelsesprosess. Legger vi til grunn vårt estimat for anbefalt tidsbruk, 30 % økt tidsbruk, for å gjennomføre en god anskaffelsesprosess, utgjør denne transaksjonskostnaden tilnærmet 1,5 milliard kroner. Dette betyr at kommunesektoren vil få en økt transaksjonskostnad ved å gjennomføre anskaffelsesprosesser. Det er likevel en forventning at økt tidsbruk i gjennomføringen av en anskaffelsesprosess vil medføre en bedre kvalitativ prosess som kan gi både lavere pris og/eller bedre kvalitet. Sett i sammenheng med betydning av økt kompetanse, betydning av en innkjøpsstrategi og innkjøpsfaglige ressurser til å følge opp kontrakter, er det en forventning om at det ligger et større besparelspotensiale enn de 1,7 mrd som kan tas ut med dagens ressursbruk i anskaffelsesprosessen. Imidlertid har vi i denne rapporten ikke grunnlag for å si hvor stort besparelspotensial dette kan utgjøre.

6.4 Spesielt om konkurranseutsetting - med hovedvekt på sykehjem

Effekten og innsparingspotensial ved konkurranseutsetting av egenregi er ikke omhandlet spesielt i denne rapporten. Tilnærmingen til et innsparingspotensial har her et noe annet utgangspunkt. I rapporten er mulig besparelse vurdert for prosesser som følger anskaffelsesregelverket vs de som ikke gjør det. Ved konkurranseutsetting vil en eventuell besparelse følge av hvor mye en tjeneste koster å drive i egen regi, og hvor mye det koster å kjøpe tilsvarende tjeneste ved å la private/ ideelle/ andre offentlige virksomheter konkurrere om en kontrakt.

Politisk er dette et ømtålig tema, men konkurranseutsetting blir gjort i kommunesektoren og regelverket er slik at om det offentlige ikke skal drive tjenesten selv, må anskaffelsesregelverket følges, jf. LOA § 3.

Det er skrevet en rekke rapporter om effekter av konkurranseutsetting. Utfordringen med rapportene er at de er til dels preget av det politiske ståstedet/ interessefeltet til de som har bestilt eller skrevet rapportene, se for eksempel konklusjonen i AKFs rapport «Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver – En forskningsbaseret gennemgang af danske og internationale undersøgelser fra 2000-2011²⁸». Rapporten er svært grundig og forskningsbasert. Det følger av samme rapport at det er gjennomgående at fremstillingene mangler kartlegging av transaksjonskostnader, både de du får ved konkurranseutsettingen, og de du sparer ved å ikke lenger drive tjenesten i egenregi. Det er heller ikke kartlagt den gevinst det er ved at gjenværende egenregi blir/ kan bli bedre og mer effektiv som en indirekte følge av at en del av tjenestene blir anskaffet ved konkurranse og at det utvikles systemer for å måle og følge opp tjenestene.

Noen rapporter i Norge har forsøkt å vise til innsparing ved konkurranseutsetting. Oslo Economics rapport «Sykehjemsdrift i Oslo – effekten av konkurranse²⁹» viser til at Oslo kommune har spart ca 179 millioner kroner over 10 år på å ha konkurranseutsatte sykehjem. NHOs «Omsorgtjenester bransjestatistikk 2011³⁰» viser til en besparelse på 120 000 til 130 000 kroner per sykehjemsplass. Ingen av disse rapportene er fullstendige ift. en analyse av en evt besparelse ved konkurranseutsetting. Oslo Economics rapport viser til en utvikling, og gir dermed ikke et forsøk på å sammenligne kostnad/ besparelse før og etter en konkurranseutsetting. NHO bruker i følge egen rapport tall fra KOSTRA, Helsedirektoratet, kommunenes hjemmesider og NHOs egne medlemsbedrifter. Disse kildene er for upresist fremstilt i rapporten til at det kan

²⁸ [http://www.foa.dk/~media/Faelles/PDF/Rapporter-](http://www.foa.dk/~media/Faelles/PDF/Rapporter-undersogelser/2011/AKF%20Rapport%20Effekter%20ved%20udlicitering%20af%20offentlige%20opgaverpdf.ashx)

[undersogelser/2011/AKF%20Rapport%20Effekter%20ved%20udlicitering%20af%20offentlige%20opgaverpdf.ashx](http://www.foa.dk/~media/Faelles/PDF/Rapporter-undersogelser/2011/AKF%20Rapport%20Effekter%20ved%20udlicitering%20af%20offentlige%20opgaverpdf.ashx)

²⁹ <http://www.nhoservice.no/getfile.php/Filer/Dokumenter%20helse%20og%20ern%20C3%A6ring/Rapport%25202013-2%2520Sykehjemsdrift%2520i%2520Oslo%2520-%2520effekten%2520av%2520konkurranse-1.pdf>

³⁰ <http://www.nhoservice.no/getfile.php/Filer/Statistikk/RapportHelseogVelferd2011b.pdf>

etterprøves, slik at faktorene totalsummen er basert på er ukjent. Skal en sammenligning over kostnader for sykehjemsdrift gjøres, må blant annet følgende faktorer analyseres:

- Er kapitalkostnader med i sammenligningen?
- Er FDV-kostnader med i sammenligningen?
- Er bygningene for de respektive driftsformene sammenlignbare?
- Er kvaliteten den samme?

Først når det for eksempel er trukket ut kostnader til bygg, vil en sammenligning kunne bli reell i forhold til om en konkurranseutsetting av driftsformen har en effekt. Oslo kommune har i sine kostnadssammenligninger FDV-kostnader inkludert i sammenligningstallene. Disse utgiftene har lite å gjøre med selve tjenesten ved sykehjemsdrift. Kommunene tenderer mot å konkurranseutsette de største sykehjemmene, da den samlede økonomiske gevinsten blir størst. Disse sykehjemmene har normalt lavere FDV-kostnader per sykehjems plass. Kvaliteten på tjenesten, f. eks. bemanningsnorm bør også være tilsvarende før en kan konkludere med en økonomisk gevinst. Oppstillingen til NHO er ikke fremstilt slik at det er mulig å etterprøve disse faktorene, og inneholder ikke transaksjonskostnader verken for å følge opp den private driften, eller transaksjonskostnader kommunene har spart ved mindre oppfølging av egendriften. Det er heller ikke gitt at leverandørmarkedet i Oslo og andre større kommuner kan overføres til å gjelde for kommuner i for eksempel Hedmark og Finnmark.

Likevel er det liten tvil om at det er en økonomisk besparelse ved å konkurranseutsette sykehjemsdrift. Oslo kommunes kostnadstall har konsistent over flere år vist en lavere kostnad for kommunen ved konkurranseutsatte sykehjem, også når tallene blir benyttet eksklusive FDV-kostnader. Den største, men ikke eneste, årsaksfaktoren for denne besparelsen er pensjonsutgifter. Kommunesektoren har en ytelsesbasert pensjonsordning. De kommersielle leverandørene av sykehjemsdrift har en innskuddsbasert pensjonsordning. Kostnadene ved de to pensjonsordningene er svært forskjellig for arbeidsgiveren. Lønnsrelaterte kostnader ved sykehjemsdrift er om lag 80-85 % av totalkostnadene ved driften. Konkurranseutsetting har dermed også betydning for arbeidstakernes betingelser. Dette er også forhold som bør ses på som en del av konkurranseutsettingsvurdering.

En vurdering av økonomisk gevinst ved konkurranseutsetting krever et eget og grundig studie, hvor alle faktorer belyses før en endelig konklusjon kan fremmes.

6.4.1 Spesielt om konkurranseeksponering av myke tjenester

Kommunesektoren anskaffer en rekke tjenester fra private leverandører uten at det nødvendigvis er en konkurranseutsetting av offentlig egenregi. Dette vil være tilfellet når tjenesten aldri har vært i kommunal regi, den har alltid har vært levert av private og betalt av kommunen. Kommunesektoren har en rekke slike avtaler knyttet til barnevern, rus, psykiatri og tjenester til mennesker med utviklingshemming. Disse avtalene har ofte ikke vært utsatt for en konkurranseeksponering blant flere private leverandører, men er inngått direkte. Det er flere årsaker til at det har vært og fortatt foretas en rekke slike kjøp. Det kan ha historiske årsaker, et avtaleforhold kan ha blitt forlenget over lang tid, det kan være fordi det er vanskelig å lage en konkurranse for tjenester til en enkelt person uten å røpe taushetsbelagte personopplysninger, det kan være at brukeren selv ønsker en bestemt leverandør, det kan være at avtalen måtte inngås raskt, det kan være at kommunen ikke har kunnskap om leverandørmarkedet osv.

Slike avtaler kan være inngått i strid med anskaffelsesregelverket, Videre kan de være unødvendig kostbare for kommunene. En årsak er at avtalene ofte ikke er utformet til å ivareta en utvikling av behovet for tjenesten. En annen årsak er mangelfull eller upresis behovsbeskrivelse som ligger til grunn for bestillingen, blant annet som følge av at det ikke har vært laget et konkurransegrunnlag eller en strategi for anskaffelsen. En tredje årsak er at avtalen rett og slett ikke har vært konkurranseeksponert, med den konsekvens at beste avtale mht. pris og kvalitet ikke er inngått.

Det er grunn til å tro at potensialet for besparelser ved en konkurranseeksponering i samsvar med anskaffelsesreglementet er større på dette feltet enn det som er vist ellers i denne rapporten. Grunnen er at disse anskaffelsene i stor grad er foretatt helt utenfor et marked. Øvrige kjøp i kommunen er i større grad styrt av tilbud og etterspørsel, selv om anskaffelsesreglementet ikke følges. For eksempel om en kommunen kjøper flyreiser direkte av flyselskapene, så vil prisene i utgangspunktet blitt satt av markedet, selv om anskaffelsesreglementet ikke er fulgt. Ved tjenestekjøp som beskrevet her finnes ikke noe

relevant privat marked utenfor kommunenes kjøp. Anskaffelsesreglementet må således følges for at markedsmekanismene i det hele tatt skal fungere.

Kommunesektoren kan ved slike anskaffelser være tjent med å inngå rammeavtaler for de enkelte tjenesteområdene, slik at anskaffelsen ikke så direkte er koblet til en bestemt person og dennes behov. Innkjøpsnettverk vil være en fornuftig tilnærming for kommunene, slik at både volum på anskaffelsen og muligheten for et fungerende marked gir en gevinst i form av lavere pris og bedre kvalitet for kommunene.

6.4.2 Innsparingspotensial ved konkurranseutsetting

Konkurranseutsetting kan gi økonomiske besparelser for kommunesektoren. Det viser vår gjennomgang i avsnitt 6.5 med utgangspunkt i Oslo kommune. Men, hvor stort innsparingspotensialet er vil vi være svært forsiktige med å anslå. Vi har den oppfatning at innsparingspotensialet ved konkurranseutsetting vil være *noe* mer enn 4 %, slik vi peker på i avsnitt 6.4.1, men det er svært vanskelig å si hvor mye mer. Dette er fordi konkurranseutsetting har en mye større kompleksitet i anskaffelsen. Denne kompleksiteten pekes det på i avsnitt 6.5. En rekke hensyn må tas hensyn til i vurdering av hva som kan være besparelser, blant annet knyttet til kostnader til bygg. I tillegg pekes det på en viktig årsak til besparelser som er knyttet til pensjonsutgifter. Kommunesektoren har en ytelsesbasert pensjonsordning. De kommersielle leverandørene av sykehjemsdrift har en innskuddsbasert pensjonsordning. Kostnadene ved de to pensjonsordningene er svært forskjellig for arbeidsgiveren.

Likevel er det liten tvil om at det er en økonomisk besparelse ved å konkurranseutsette sykehjemsdrift, og at det er en innsparingspotensial hvis alt kjøpes privat. Dette er imidlertid ikke realistisk eller ønskelig at alle tjenester konkurranseutsettes, og konkurranseutsetting av alt ikke er et alternativ. Det er nødvendig at det offentlige selv tjenesteutfører blant annet for å

- Kunne være et korrektiv mht. prisnivå
- Kunne være et korrektiv ift. tjenestekvalitet og bidra til videre utvikling
- For å kunne være en god bestiller - *krevede kunde*, må en ha spisskompetanse også på tjenesteutførelsen

En vurdering av økonomisk gevinst ved konkurranseutsetting krever et eget og grundig studie, hvor alle faktorer belyses før en endelig konklusjon kan fremmes.

6.5 Oppsummering om besparelser for kommunesektoren

Anskaffelsesreglene skal sikre effektiv ressursbruk for det offentlige, sikre konkurranse i markedet og likebehandling av tilbydere i hele prosessen. Besparelser kan vurderes på følgende områder:

- Besparelser knyttet til reduserte innkjøpskostnader:
- Besparelser knyttet til prosesskostnader

Hvor store besparelser man kan oppnå avhenger av flere forhold, og derfor er det vanskelig å tallfeste dette. Faktorer som kan påvirke besparelsesnivået er blant annet:

- Hvilke kategorier av produkter/tjenester man anskaffer (kategoristyring)
- I hvilken grad man har konsentrert volumer innenfor en kategori på tvers av ulike enheter
- I hvilken grad man har optimalisert spesifikasjoner og valgt riktig type spesifikasjon
- Om man har identifisert og forespurt de beste leverandører globalt
- Om man har gjennomført «kjøpe/lage» analyser?
- Med hvilken kvalitet man har gjennomført anskaffelsesprosessen (kompetanse)
- Hvor mange ganger og med hvilken hyppighet man for en gitt kategori har forespurt i markedet tidligere

Det er svært vanskelig å anslå hva besparelser for kommunesektoren er ved bruk av konkurranse etter dagens anskaffelsesregelverk. Kostnadsbesparelser på flere titalls prosent kan oppnås i enkelte anskaffelser, mens besparelsen i andre kan være lik null. Innsparingspotensialet vil også kunne variere fra sektor til sektor. PWCs rapport for EU-kommisjonen konkluderer at å gjennomføre konkurranser etter anskaffelsesregelverket kan gi besparelser på 1 % prisreduksjon per tilbyder. Dette nivået på besparelser er etter vår vurdering nøkternt og noe vi basert på egne erfaringer kan slutte oss til.

Dersom vi legger til grunn estimater fra PwCs rapport, kan dette isolert indikere at kommuner og fylkeskommuner potensielt kan oppnå besparelser på 3 milliarder kroner (4% av 75 milliarder

kroner som brukes på kjøp av varer og tjenester i 2011). Dette er forutsatt at offentlig innkjøp gjennomføres etter anskaffelsesregelverket. Inkluderes estimerte transaksjonskostnader for hva det koster å gjennomføre anskaffelsesprosessene (1,3 milliarder kroner), kan dette gi en potensiell besparelse på ca 1,7 milliarder kroner. Vi understreker at det er stor usikkerhet knyttet til dette tallet.

Konkurransetsetting kan gi økonomiske besparelser for kommunesektoren. Det viser vår gjennomgang i avsnitt 6.5 med utgangspunkt i Oslo kommune. Men, hvor stort innsparingspotensialet er vil vi være *svært* forsiktige med å anslå. Vi har den oppfatning at innsparingspotensialet ved konkurranseutsetting vil være *noe* mer enn 4 %, slik vi peker på i avsnitt 6.4.1, men det er svært vanskelig å si hvor mye mer. Dette er fordi konkurranseutsetting har en mye større kompleksitet i anskaffelsen. Denne kompleksiteten pekes det på i avsnitt 6.5. En rekke hensyn må tas hensyn til i vurdering av hva som kan være besparelser, blant annet knyttet til kostnader til bygg. I tillegg pekes det på en viktig årsak til besparelser som er knyttet til pensjonsutgifter. Kommunesektoren har en ytelsesbasert pensjonsordning. De kommersielle leverandørene av sykehjemsdrift har en innskuddsbasert pensjonsordning. Kostnadene ved de to pensjonsordningene er svært forskjellig for arbeidsgiveren.

7. EFFEKTIVISERINGSPOTENSIALET FOR ANSKAFFELSER I KOMMUNESEKTOREN

Dette kapitlet ser nærmere på hva som kan bidra til å utløse et større effektiviseringspotensial ved anskaffelser i kommunesektoren, og hva som kan være mulige effektiviseringstiltak. Våre vurderinger av kommunenes forslag, sammenholdt med beste praksis, erfaring og tilgjengelige rapporter og undersøkelser på feltet behandles etterfølgende.

Kapitlet baserer seg på funn fra de kvalitative intervjuene, samt oppdatert kunnskap og forskning på feltet. I intervjuene har vi lagt vekt på å få frem kommunesektorens egne vurderinger av hva de oppfatter som besparelser, effektiviseringspotensialer, samt fordeler og ulemper ved å gjennomføre konkurranse etter anskaffelsesregelverket.

7.1 Kommunesektorens vurdering av besparelser og effektiviseringspotensial

I kapittel 5 er det foretatt en rekke kostnadsberegninger som viser transaksjonskostnader over hva en anskaffelsesprosess koster i henholdsvis kommuner, fylkeskommuner og innkjøpsnettverk. I de neste delavsnittene vil vi redegjøre for hva kommunesektoren vurderer som besparelser ved å gjennomføre konkurranse etter anskaffelsesreglene.

Det tas utgangspunkt i følgende problemstilling:

- Hvilke aktiviteter er nødvendig å gjennomføre?
- Hvordan kan anskaffelsene bli mer effektive?
- Hva vurderer kommunesektoren selv har vært besparelser ved konkurranser etter anskaffelsesregelverket?

Disse spørsmålene overlapper hverandre noe. Anskaffelsene blir mer effektive når nødvendige aktiviteter gjennomføres. Likevel er det en hensiktsmessig systematikk å behandle de suksessivt nedenfor.

7.1.1 Hvilke aktiviteter er nødvendige å gjennomføre?

I kommunesektoren er det bred enighet om at de aktivitetene som er redegjort for i kapittel 3 bør anses som et minimum for å oppnå tilstrekkelig kvalitet i prosessen. Dette innebærer at ingen av de aktivitetene som gjennomføres i dag vurderes som overflødige. Funn tyder derimot på at det er aktiviteter som bør gjennomføres grundigere og med større fokus for å sikre tilstrekkelig kvalitet i anskaffelsesprosessen.

Det pekes på en rekke utfordringer (se avsnitt 3.4) i kommunesektoren som påvirker tidsbruken på de ulike aktivitetene, herunder blant annet:

- Forankring på ledelsesnivå
- Innkjøpsfaglig kompetanse
- Avsatt tid og tilgjengelige ressurser til gjennomføring, og herunder planlegging, koordinering og gjennomføring av aktivitetene

De nevnte forhold er med å påvirke hvordan aktivitetene i anskaffelsesprosessen prioriteres og gjennomføres. Funnene fra undersøkelsen viser at kommunesektoren bruker minst tid og ressurser i forberedelses- og oppfølgingsfasene, og de innser at de burde bruke mer tid og ressurser i disse fasene. For disse to fasene poengterer kommunesektoren følgende:

Forberedelsesfasen:

Delfasen «politiske valg», og herunder aktivitetene «utvikling av anskaffelsesstrategi (innarbeide strategi i planverk)» og «utarbeide strategi for enkeltanskaffelser» er aktiviteter kommunesektoren i liten grad gjennomfører. Det er likevel enighet i kommunene om at disse to aktivitetene må gjennomføres for å oppnå:

- Bedre forankring av – og forståelse for innkjøpsområdet i kommunesektoren både mot administrativ ledelse og politikere
- En tydeligere kurs for hvordan kommunesektoren skal arbeide med alle aktivitetene i anskaffelsesprosessen

I forberedelsesfasen følger så behovsdefineringen. I denne fasen bruker kommunesektoren mest tid knyttet til forberedelser, og alle aktivitetene i denne delen gjennomføres. Å arbeide tverrfaglig

i denne fasen anses som viktig for å kunne forenkle og verifisere behovene, og etterfølgende utarbeide en egnet kravspesifikasjon. Til dette formål bør det etableres tverrfaglige team, men her viser funnene at dette kan være utfordrende. Årsakene det pekes på er:

- Manglede forankring og vilje til deltakelse
- Man ser ikke verdien av det tverrfaglige teamet

I delfasen markedsundersøkelse fremheves aktivitetene «markedsundersøkelse» og «etablere markedsstrategi» som to satsingsområder. Flere informanter viser til egne eksempler hvor markedsundersøkelser ikke har blitt prioritert og som har resultert i at kommunene har etterspurt et produkt som faktisk viser seg ikke å oppfylle de behov kommunene faktisk hadde. Kommunene har således selv poengtert viktigheten av å gjennomføre markedsundersøkelser.

Når det gjelder aktiviteten «etablere markedsstrategi» er dette en aktivitet som ingen av informantene i denne kartleggingen har gjennomført, bortsett fra en kommune. Dette er likevel en aktivitet, som flertallet mener bør få et større fokus. En utfordring som flertallet av små og mellomstore kommuner påpeker, er dilemmaet mellom å etterleve anskaffelsesregelverket samtidig som kommunen har et press på seg til å ivareta det lokale næringslivet. Dette legges også vekt på fra politisk nivå i kommunene. Små og mellomstore virksomheter oppleves ofte å ha for dårlig kompetanse i å svare på offentlig anbud, og ender derfor opp med å ikke levere inn tilbud. Kommunen som gav uttrykk for å ha etablert en markedsstrategi inkluderte blant annet mål om å arrangere kurs i hvordan svare på offentlig anbud for det lokale næringsliv. Dette har medført at kommunen opplever å få flere tilbud fra lokalt næringsliv, som i større grad konkurrerer på lik linje med andre leverandører, og i mindre grad blir diskvalifisert fra konkurransen grunnet formalia feil.

Kontraktoppfølgingsfasen

For aktiviteten «kontraktoppfølging» mener kommunesektoren at det bør brukes mer tid og ressurser. Dette handler om å følge opp leverandører for å sikre at alle kontraktsvilkår følges, herunder for eksempelvis varekontrakter, særlig produktvalg og fakturaoppfølging. I tillegg pekes det på at avtalelojalitet er en utfordring. Kommunesektoren opplever ofte at det gjøres innkjøp utenfor kontrakt/rammeavtale. Dette skyldes blant annet manglende kunnskap om gjeldende avtaler, hvor kommunesektoren påpeker at de er for dårlige til å informere og lære opp virksomhetene i bruk av avtalene.

7.1.2 Hvilke aktiviteter kan gjennomføres mer effektivt?

Spørsmålet om aktivitetene kan gjennomføres mer effektivt for å gi en større besparelse i konkurranse etter anskaffelsesreglene handler ikke nødvendigvis om at de aktivitetene som gjennomføres skal gjennomføres på kortere tid, men heller hvordan de kan gjennomføres kvalitativt mer effektivt. I kartleggingen peker kommunesektoren på en rekke forhold som har bidratt til å gjennomføre anskaffelsesprosessene på en bedre og mer kostnadseffektiv måte, hvor kompetanse er nøkkelord. Følgende forhold fremheves som viktige for å sikre en effektiv anskaffelsesprosess:

Tverrfaglige innkjøpsteam og innkjøpsnettverk

- Bruk av innkjøpsteam som er bredt sammensatt med både innkjøpsfaglig kompetanse, teknisk fagkompetanse og juridisk kompetanse sikrer oppdatert fag- og produktkunnskap særlig ved utarbeidelse av konkurransegrunnlag og kravspesifikasjon.
- Deltakelse i innkjøpsnettverk er en viktig suksessfaktor for særlig små og mellomstore kommuner. Dette sikrer både innkjøpsfaglig kompetanse, samt stordriftsfordeler og besparelser gjennom felles innkjøpsavtaler.

Maler og verktøy

- Bruk av interne innkjøpsrutiner, standardmaler og veiledere i de ulike fasene i anskaffelsesprosessen vil bidra til økt oversiktighet, bedre kvalitet og redusert tidsbruk. Flere fremhever Difis verktøy og maler som svært nyttige.
- Kommuner og fylkeskommuner som har innført elektronisk handel (E-handelssystem) vurderer at dette bidrar til økt kvalitet i prosessen, og til bedre oppfølging av avtaler. Informantene er tydelige på at dette bidrar til følgende:
 - Bedre og mer standardisert anskaffelsesprosess
 - Bedre styringsinformasjon i utarbeidelse av anbudsdokumentene

- Forenkling av prosessene for innkjøper og innkjøpsteam
- Bruk av e-handelssystem har også gitt kommunesektoren økt kontroll og bedre rutiner for oppfølging av kontrakter gjennom:
 - Kontroll over hvem som har innkjøpsrettigheter
 - Kontroll på varekatalog
 - Bedre sporbarhet i forhold til faktura
 - Måling av ytelser
 - Oppfølging av kontraktsvilkår

Leverandørmarkedsanalyser

Kartlegging av leverandører og produkter gjennom markedsundersøkelser og leverandørkonferanser kan bidra til at mer hensiktsmessige spesifikasjonstyper anvendes, hvor man legger til rette for at leverandørene kan bruke deres kompetanse og foreslå de best egnede varer og tjenester for å dekke de aktuelle behovene. Kommuner som gjennomfører dette vurderer at de sender ut kvalitativt bedre tilbud og at leverandørene utarbeider bedre tilbud. Dette gjør at forventningene fra begge parter side er bedre avstemt, og at man i større grad treffer på behovsdekningen.

Leverandørkommunikasjon

Dialog med leverandørene, eksempelvis gjennom leverandørkonferanser oppgis som en viktig forutsetning for å utarbeide hensiktsmessige spesifikasjoner. Leverandørenes innspill og forslag er viktig både før og etter en anskaffelsesprosess, men informantene er usikre på hva som er tillatt ifølge regelverket med hensyn til når man kan tale med leverandører, samt omfanget og innholdet i en eventuell dialog med leverandører.

7.2 Betydning av den særnorske terskelverdien for besparelser og effektivisering

Kostnadsberegningene i denne kartleggingen viser at de administrative kostnadene i gjennomføringen av en anskaffelsesprosess utgjør, samlet sett for kommunesektoren, nesten 1,3 milliarder kroner. Disse kostnadene inkluderer anskaffelser både over og under EØS-terskelverdi, og under nasjonal terskelverdi. Et av spørsmålene som også er belyst er om det finnes et ytterligere effektiviseringspotensial, og om endringer i det særnorske regelverket for anskaffelser vil påvirke kostnadsbildet.

7.2.1 Betydning av den særnorske terskelverdien

Et spørsmål knyttet til offentlige anskaffelser er om den særnorske terskelverdien kan ha betydning for kostnader knyttet til innkjøp, og om den norske terskelverdien påvirker anskaffelsesprosessene i kommunesektoren. Dette kan på den ene siden handle om i hvilken grad anskaffelser som er under den nasjonale terskelverdien kunngjøres gjennom Doffin, og på den annen side, hvilken prosedyre som velges.

Funn i denne kartleggingen tyder også på at den nasjonale terskelverdien i liten grad påvirker kostnadene for å gjennomføre en anskaffelsesprosess. Våre estimater på tidsbruk og kostnader i anskaffelsesprosessene viser at det er ingen forskjeller i anslått tidsbruk i anskaffelser under nasjonal terskelverdi eller mellom nasjonal terskelverdi og under EØS-terskelverdi. Estimert tidsbruk viser også at det ikke er store forskjeller mellom tidsbruk for anskaffelser under EØS-terskelverdi og over EØS-terskelverdi ved kjøp av varer og tjenester.

Informantene anslår at de bruker samme tid på en anskaffelse som har verdi under nasjonal terskelverdi, som under EØS-terskelverdi. Som vi tidligere diskutert begrunnes dette med at selv om kunngjøringsplikten i utgangspunktet ikke gjelder for anskaffelser under 500 000 kr, velger noen kommuner frivillig kunngjøring av anskaffelsen i Doffin. Samtidig oppleves det ikke som vesentlig tidsbesparende å sende ut en konkurranse direkte til minimum tre tilbydere, fremfor å «fylle ut» kunngjøringen i Doffin. De gjennomsnittlige tidsangivelsene for å gjennomføre aktiviteten «utlysning i Doffin» er oppgitt til å være mellom 0,5-1 time. Informantene, og særlig små og mellomstore kommuner begrunner også valg om frivillig kunngjøring med at de vil sikre konkurranse i markedet -, i tillegg til å være sikre på at de mottar tilbud på anskaffelsen.

Blant kommunene som er intervjuet i dette oppdraget finnes det flere som mener at den nasjonale terskelverdien med kunngjøringsplikt for anskaffelser over 500 000 kr påvirker

markeds konkurransen negativt og ekskluderer særlig små- og mellomstore virksomheter fra lokalt næringsliv. Erfaringene i kommunene er at små- og mellomstore virksomheter ofte har for dårlig kunnskap om og kompetanse i å skrive tilbud og svare på offentlig anbud. Ofte felles de på formalia feil, og må dermed avvises fra konkurransen.

Prosedyrevalg

Valg av prosedyre for en anskaffelse påvirker i stor grad resultatet, både kvalitativt og økonomisk. Konkurransen med forhandlinger vil kunne gi en bedre og mer presis kontrakt for oppdragsgiver. Den nasjonale terskelverdien vil i liten grad påvirke prosedyrevalget i konkurranser under eller over nasjonal terskelverdi siden det er stor valgfrihet med hensyn til valg av prosedyre under EØS-terskelverdi.

Funnene i denne kartleggingen tyder likevel på at bruk av konkurranse med forhandling i liten grad gjennomføres, og flertallet av våre informanter har ikke gjennomført konkurranser med forhandling. Dette viser også statistikk fra Difi over kunngjorte tildelinger hvor konkurranse med forhandling har vært prosedyren. Informantene forklarer også dette ut i fra regelverket, og at kommunesektoren gjør anskaffelser som gjerne er over EØS-terskelverdi.

Analysene i forhold til tidsbruk og kostnader viser også at konkurranse med forhandling har noe større tidsbruk og kostnader i gjennomføringsfasen sammenlignet med åpne anbudskonkurranser. Dette fordi selve forhandlingsprosessen er noe mer tidkrevende enn evalueringsprosessen i åpne anbudskonkurranser. I snitt brukes det ca. 4 dagsverk mer i anskaffelser hvor forhandlet prosedyre benyttes. Det er samtidig viktig å fremheve at prosedyrevalget i seg selv ikke nødvendigvis gir gevinster. Tilstrekkelig kompetanse om hvordan forhandlinger skal gjennomføres er en forutsetning for suksess, både i form av et innsparingspotensial og effektiviseringspotensial.

Informanter som har benyttet konkurranse med forhandling i stort omfang vurderer selv at dette gir store besparelser. Det er stor konsensus i kommunesektoren om at konkurranse alltid gir økonomiske besparelser, og at forhandlinger alltid bidrar til ytterligere besparelser, fordi det alltid forhandles om pris, og pris ofte vil være utslagsgivende for valg av tilbyder. Eksempler som fremkommer i intervjuene, er at kommuner har erfart å spare ytterligere 10-20 prosent på pris etter gjennomførte forhandlinger. Ikke minst fremhever informantene også at forhandlinger gir bedre muligheter for avklaringer og presiseringer mellom oppdragsgiver og leverandør, som igjen vil kunne ha stor betydning i oppfølgingsfasen. Således bidrar dette også til å synliggjøre et effektiviseringspotensial i anskaffelsesprosessen. Det er også større muligheter for å kunne avklare tilbud fra leverandørene i konkurranse, herunder forbeholdsproblematikk, med forhandling enn med andre prosedyrer. Dette innebærer at tilbud som måtte avvises ved en annen prosedyre, kan avklares i forhandlinger slik at tilbudet kan tas med i konkurransen. Dette medfører at kommunen får økt sannsynlighet for gevinst på grunn av flere leverandører, at lokale leverandører som ikke er så flinke til å skrive tilbud har mindre risiko for å falle utenfor, og at kommunene slipper å avlyse en konkurranse om situasjonen er slik at alle innleverte tilbud må avvises.

Det bemerkes at regelverket for EØS-terskelverdier er i endring, og det vil med stor sannsynlighet bli større adgang til å benytte forhandlinger over EØS-terskelverdi. Dette er også et forenklingstiltak som etterspørres av kommunesektoren.

Innkjøpsfaglig kompetanse og innkjøpsfaglige ressurser

Et viktig funn i rapporten har vært at tidsbruk og kostnader ved å gjennomføre en anskaffelsesprosess har en sammenheng med manglende innkjøpsfaglig kompetanse og innkjøpsfaglige ressurser. Informantene er tydelig på at bedre innkjøpsfaglig kompetanse og flere ressurser til å arbeide med anskaffelser vil bidra til bedre offentlige anskaffelser. I tilknytning til den særnorske terskelverdien kommer dette til syne i det at tidsbruk er lik i anskaffelsesprosesser under nasjonal terskelverdi som over nasjonal terskelverdi/under EØS-terskelverdi. Dette tyder også på at kommunesektoren i større grad følger FOA del II, og dermed et strengere regelverk enn nødvendig for anskaffelser under nasjonal terskelverdi. Dette betyr at intensjonene ved FOA del I ikke følges. En forklaring på dette kan nettopp være manglende innkjøpsfaglig kompetanse.

Våre vurderinger er at tidsbruken for anskaffelser under nasjonal terskelverdi er uforholdsmessig høy, og at det er et effektiviseringspotensial i anskaffelsesprosesser for anskaffelser under nasjonal terskelverdi. Økt bruk av kompetanse i innkjøpsprosessen er en forutsetning for

profesjonalisering. De mange feil som gjøres i innkjøpsprosesser i dag kan i stor grad knyttes til manglende bruk av høyt spesialisert kompetanse.

7.2.2 Et kost-nytte perspektiv

I kapittel 3 og 4 har vi beskrevet og estimert henholdsvis tidsbruk og kostnader knyttet til det å gjennomføre en anskaffelsesprosess. Dette avsnittet vil beskrive de ikke prissatte nyttene ved anskaffelser i kommunesektoren knyttet til den særnorske terskelverdien. Særlig vurderes spørsmålet om en endring i den særnorske terskelverdien vil ha betydning for et effektiviseringspotensial når det gjelder anskaffelser.

Denne rapporten har allerede påpekt at funn i denne undersøkelsen tyder på at den særnorske terskelverdien i liten grad påvirker kostnader ved å gjennomføre en anskaffelse i kommunesektoren. Tilbakemeldinger fra informantene i denne undersøkelsen og deres anslåtte tidsbruk er at de vurderer å bruke like mye tid på å gjennomføre anskaffelser under nasjonal terskelverdi, som anskaffelser mellom nasjonal terskelverdi og under EØS-terskelverdi. Det er vår vurdering at det ikke er regelverket som øker kostnadene knyttet til å gjennomføre anskaffelsene under nasjonal terskelverdi, men at det er mangel på kompetanse og relevant kunnskap om gjennomføring av anskaffelser, og muligheter som ligger i regelverket i kommunesektoren. Et tydelig funn i denne undersøkelsen er også at mangelfull kompetanse og innkjøpsfaglige ressurser hindrer kommunesektoren i å gjennomføre gode kvalitative anskaffelsesprosesser og sikre høyere besparelser.

Hva betyr en eventuell endring i den nasjonale terskelverdien, og hvilke alternativer finnes det?

Null alternativet: Opprettholdelse av den nasjonale terskelverdien

Dagens nivå på den særnorske terskelverdien beskrives å ha et riktig optimalt nivå på 500 000 kroner. Dette begrunnes blant annet med at en økning i den nasjonale terskelverdien vil det kunne oppstå en negativ konkurranseeffekt, fordi en viss andel av oppdragene vil gå fra å være over til under terskelverdi. Oppdrag under den nasjonale terskelverdi vil være i fullverdig konkurranse uansett, fordi regelverket stiller krav til konkurranse i markedet uansett verdi på oppdraget³¹.

Vår undersøkelse peker også på at den nasjonale terskelverdien har liten betydning for tidsbruk og kostnader ved å gjennomføre en anskaffelsesprosess, og at dette ikke nødvendigvis vil endres ved en eventuell endring i terskelverdiene. Som vi har pekt på tyder heller estimert tidsbruk og kostnader i anskaffelsesprosesser av varer eller tjenester under nasjonal terskelverdi, på manglende kompetanse og kunnskap om gjennomføring av anskaffelser under nasjonal terskelverdi i kommunesektoren.

Informantene i denne undersøkelsen trekker også frem viktigheten av at regelverket og den nasjonale terskelverdien, slik det er utformet i dag, bidrar med en disiplinerende effekt i forhold til krav som stilles for eksempel om protokollplikt, åpenhet og krav om konkurranse. I tillegg fremhever særlig informanter i kommunene at kjøp opp til den nasjonale terskelverdien gir gode muligheter for å kjøpe lokalt fordi regelverket gir mulighet til å henvende seg direkte til minimum tre tilbydere. Dette er et argument som brukes i kommuner for å sikre en ivaretagelse av det lokale næringslivet. I tillegg fremheves det at mange leverandører har for dårlig tilbudskompetanse, og mindre lokale leverandører ofte blir avvist på formaliafeil i en anbudskonkurranse. FOA del II har strengere prosedyrekrav, og dette kan ha en negativ effekt på for eksempel leverandører som har dårlig tilbudskompetanse. I tillegg fremheves det at mulighet for å henvende seg direkte i markedet gir en mulighet til å sikre tilbud fra leverandører med en særskilt spisskompetanse i forhold til hva en kommune etterspør.

Ulemper i forhold til den nasjonale terskelverdien kan sies å være at anskaffelsesregelverket er et komplisert regelverk, og det kreves god kunnskap og kompetanse om offentlig innkjøp. Et tydelig funn i denne undersøkelsen er at kommunesektoren opplever til dels å ha manglende innkjøpsfaglig kompetanse og ressurser til å arbeide frem gode anskaffelser og gjennomføre gode anskaffelsesprosedyrer. Dette fører til økt tidsbruk i prosessen. Kostnader ved å gjennomføre en anskaffelsesprosess under nasjonal terskelverdi utgjør en større andel av anskaffelsens verdi, sammenlignet med anskaffelser over nasjonalt terskelverdi og under EØS-terskelverdi.

³¹ http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransepolitikk/Anskaffelser/rapport_offentlige_anskaffelser_terskelverdier.pdf

Det bemerkes at regelverket for EØS-terskelverdier er i endring, og det vil med stor sannsynlighet bli større adgang til å benytte forhandlinger over EØS-terskelverdi. Dette er også et forenklingstiltak som etterspørres av kommunesektoren.

Alternativ 1: Øke terskelverdien

Ser vi for oss en endring i den særnorske terskelverdien kan et alternativ være å øke terskelverdien. Sist den nasjonale terskelverdien ble økt fra 200 000 kroner til 500 000 kroner var i 2005. Dette er ni år siden, og det har vært en pris- og lønnsvekst siden 2005. Dette kan tale for at den nasjonale terskelverdien kan økes, men ytterligere analyser må gjøres for å undersøke dette.

Denne undersøkelsen viser også at informantene i kommunesektoren vurderer at det tar like lang tid å gjennomføre en anskaffelse under nasjonal terskelverdi som mellom nasjonal terskelverdi og under EØS-terskelverdi. Dette betyr at andelen kostnader per anskaffelse er lavere ved økt verdi på en anskaffelse.

Et mindretall av informantene i denne undersøkelsen sier også at en økning i den nasjonale terskelverdien vil kunne gi større rom for å tildele kontrakter lokalt, blant gjerne mindre leverandører, blant annet på grunn av færre prosedyrekrav og en oppmykning av regelverket i forhold til krav som stilles for innlevering av tilbud.

I en studie av Asplan Viak³² vises det til beregninger om hva en heving av terskelverdien til 800 000 kroner medfører. En slik heving vil ikke være samfunnsøkonomisk lønnsomt fordi det vil medføre negativ konkurranseeffekt, altså ikke flere tilbud fra leverandører i markedet, som er større enn innsparingen i transaksjonskostnader. En fare er at det innkjøper i større grad vil bruke kjente leverandører, og dermed bidra til mindre konkurranse i markedet og redusere tilgang for andre leverandører.

Vår undersøkelse, og andre³³, peker på at kompetanse og kunnskap om regelverket og innkjøpsprosesser, er til dels mangelfull i kommunesektoren. Ved en økning i den nasjonale terskelverdien kan det være en fare for større kompetansemangler i kommunesektoren. En utfordring for eksempel sentralt plasserte innkjøpere i en kommune har, er å sørge for at innkjøpsregler og anskaffelsesprosedyrer følges i desentraliserte innkjøpsstrukturer.

Alternativ 2: Senke terskelverdien

Ser vi for oss en annen endring der terskelverdien senkes, kan dette bety at flere konkurranser må følge et mer omfattende regelverk. Det samme konkluderer Asplan Viak med i sin undersøkelse. Det kan bety at det blir økte transaksjonskostnader ved å gjennomføre en anskaffelse sett i forhold til anskaffelsens verdi. Endring i prosedyrevalg og regelverk vil også stille krav til oppdragsgiver, og krever god innkjøpsfaglig kompetanse for å gjennomføre anskaffelser.

En nedgang i terskelverdien kan også ha en negativ effekt i forhold til antall tilbydere. Fra oppdragsgivers siden vil det i forhold til verdi på anskaffelse være en relativt høy kostnad på å gjennomføre anskaffelser, basert på våre estimater i denne undersøkelsen. Dette betyr også at leverandører vil ha en større kostnad i forbindelse med utarbeidelse av tilbud, sett i forhold til anskaffelsens verdi.

Alternativ 3: Fjerne terskelverdien

Et siste alternativ kan være å fjerne den nasjonale terskelverdien. Dette kan for anskaffelser under EØS-terskelverdi bidra til å gjøre regelverket mindre rigide, og hvor et fokus kan i større grad være på å utvikle innkjøpsprosesser ut i fra de grunnleggende kravene i anskaffelsesregelverket som for eksempel konkurranse, likebehandling, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet. Dette betyr også at det i utgangspunkt kun blir to regelverk å forholde seg til, del I som gjelder alle anskaffelser og en del II som kun gjelder over EØS-terskelverdi.

Det som kan tale mot dette er at det vil stilles større krav til innkjøper for å sikre at intensjonene med et offentlig anskaffelsesregelverk følges. Det kan tenkes at om den nasjonale terskelverdien fjernes, kan det åpne opp for større grad av skjønnsmessige avgjørelser, mindre konkurranse i

³² http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransepolitikk/Anskaffelser/rapport_offentlige_anskaffelser_terskelverdier.pdf

³³ For eksempel Menon Business Economics undersøkelse av verdien av styrket kompetanse i offentlige innkjøpsprosesser, <http://menon.no/upload/2012/04/23/verdien-av-styrket-kompetanse-i-offentlige-innkjop-2.pdf>

det åpne markedet, og dermed også minske for eksempel forutsigbarhet og åpenhet i anskaffelsesprosesser. Dette kan for eksempel medføre økte kostnader for både offentlig og private virksomheter ved at flere leverandører vil angripe avgjørelser gjennom klage til KOFA eller sak for domstolene.

Ikke prissatte effekter- korrupsjon

Formålet med lov om offentlige anskaffelser er at dette skal bidra til økt verdiskaping, sikre en effektiv ressursbruk, sikre forretningsmessighet og likebehandling samt sikre allmennhetens tillit til prosessen, jf. LOA §1 og 3. Gjennom gode interne rutiner i forbindelse med anskaffelsesprosesser skal man kunne redusere faren for korrupsjon, selv om regelverket alene hindrer ikke dette. Korrupsjon kan forklares som "misbruk av makt i betrodde stillinger for personlig gevinst". Den internasjonale organisasjonen Transparency International (TI) skiller mellom korrupsjon "ifølge regelen" og korrupsjon "på tross av regelen". Det første omfatter bestiklinger for å oppnå en fordelaktig behandling som mottakeren er forpliktet av loven til å utføre. Det siste omfatter derimot bestiklinger for å oppnå en behandling som mottakeren ikke har lov til å utføre³⁴.

Det avdekkes hvert år en lang rekke kommunale brudd på reglene om offentlige tjenester. Det skjer i klagesaker til KOFA, gjennom rettssaker og gjennom kontroll i kommunerevisjonen. Mange av bruddene er klare og viser et behov for bedre innkjøpsrutiner i kommunesektoren, mens andre kan skyldes utfordringer ved å etterleve et komplekst regelverk. Faren ved korrupsjon er at dette påfører økonomiske tap for samfunnet. Dette kan være økonomiske tap i forhold til at man ikke får det anskaffelsen skal resultere i, eller man betaler en for høy pris for varen eller tjenesten. Dette kan oppstå som følge av for eksempel ulovlige direkte anskaffelser, et oppdrag gis direkte til en leverandør uten at det har vært utlyst i markedet, bestiklinger til offentlig ansatte, interessekonflikter mellom offentlig ansatte og kontraktvinner eller andre mislighold i gjennomføring eller oppfølging av anskaffelser. Dette bidrar til mindre åpenhet og gjennomsiktighet i offentlig anskaffelsesprosesser, lav tillit til offentlig sektor og dermed et økonomisk tap for samfunnet.

Korrupsjonsfaren knyttet til offentlige anskaffelser kan reduseres ved å arbeide systematisk med internkultur i både offentlig og privat sektor. Såkalte kontrollmiljø kan ha betydning for hvordan virksomheter, både offentlige og private, håndterer blant annet etikk gjennom offentlige anskaffelser. Aktivt arbeid med internkontroll i form av rutiner, systematisk oppfølging, etablering av innkjøpsstrategi, etablering av mål for miljø- og samfunnsansvar og bruk av elektronisk handel eller andre innkjøpsfaglige verktøy for å sikre transparente prosesser, er viktige faktorer for kommunesektoren. Dette peker også på at det kreves god innkjøpsfaglige kompetanse og ressurser for å sikre gode anskaffelsesprosesser. Dette peker videre også på god kunnskap om anskaffelsesregelverket, og krav som ligger i forhold til ulike prosedyrer.

En nylig publisert undersøkelse fra EU-kommisjonen³⁵ har utviklet en innovativ metode for å kostnadsfeste korrupsjonseffekter i offentlige anskaffelser i EU, og er testet i åtte medlemsstater. Den konkluderer med at korrupsjon i offentlig sektor kan medføre store økonomiske tap. Totale kostnader ved korrupsjon for de åtte medlemslandene i offentlige anskaffelser utgjorde mellom 1,4-2,2 milliarder Euro i 2010 i fem utvalgte sektorer.

Betydning av nasjonal terskelverdi og korrupsjonsfare

Basert på diskusjonen over i forhold til mulige alternativer for endring i nasjonal terskelverdi, kostnader og eventuell mulig korrupsjonsfare, vurderes det at nivået for den nasjonale terskelverdi bør beholdes. Dette begrunnes ut i fra at tidsbruk knyttet til anskaffelsesprosessene vurderes som lik uavhengig om anskaffelsen er under nasjonal terskelverdi eller mellom nasjonal terskelverdi og over EØS-terskelverdi. Samtidig beskrives dagens nivå og regelverk som disiplinierende effekt, det er krav til konkurranse og transparente prosesser, samtidig som det er stor frihet knyttet til prosedyrevalg. Økning i terskelverdien kan også ha en negativ konkurranseeffekt, fordi anskaffelser under den nasjonale terskelverdi vil skal skje i konkurranse uansett. Et nest best alternativ kan synes å være alternativ 1 om en økning i den nasjonale terskelverdien. Dette begrunnes i stor grad med at tidsbruk for anskaffelser er lik i anskaffelser som er over eller under nasjonal terskelverdi. Samtidig presiseres det at dette er kun forenklede kost-nytte vurderinger, og at det kreves grundige analyser og vurderinger før det konkluderes endelig.

³⁴ <http://anskaffelser.no/styring-og-ledelse/internkontroll-som-styringsverktoy/korrupsjon>

³⁵ http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/pwc_olaf_study_en.pdf

7.3 Endringsmuligheter for mer kostnadseffektive anskaffelsesprosesser

I forbindelse med kartleggingen av transaksjonskostnader knyttet til etterlevelse av regelverk diskuteres det om forenklingsmuligheter i regelverket kan bidra til å gjøre prosesser mer effektive og dermed redusere kostnader. Dette kan for eksempel være å fjerne deler av regelverket, bruke alternative prosedyrer eller fjerne enkelte krav i regelverk. I kartleggingen vår har vi i pekt på utfordringer og vurderinger for hvordan aktivitetene i anskaffelsesprosessen kan gjøres mer effektivt. I dette avsnittet vil vi oppsummere mulige endringsmuligheter for mer kostnadseffektive anskaffelser. Dette knytter seg både til forenklingsforslag i regelverket, men også endringer knyttet til anskaffelsesprosessen. Forslagene baseres dels på forslag fra informanter, og dels vurderinger fra Rambøll og Inventura.

Forenklingsforslag knyttet til regelverk

- I tilknytning til en endring i den nasjonale terskelverdien vil en oppmykning mot EØS-terskelverdier og muligheter for friere prosedyrevalg i anskaffelser over EØS-terskelverdi. Dette handler i stor grad om muligheter for bruk av konkurranse med forhandlinger i anskaffelser over EØS-terskelverdi.
- Forenkling av regelverket, og herunder FOA del II i form av redusert kompleksitet og rigiditet. Forenkling av del II kan innebære å ta bort og forenkle en del av prosedyrebestemmelsene i del II. Når det gjelder rigiditet kan dette innebære utvidet adgang til å rette opp feil og mangler ved tilbud. Det presiseres at det er nedsatt et Forenklingsutvalg som per tidspunkt arbeider med forenkling av regelverket, og vi vil være forsiktige med å forskuttere deres arbeid.
- Etablering av et elektronisk system for kvalifikasjonskrav eller leverandørregister, hvor oppdragsgiver selv kan hente ut nødvendig informasjon knyttet til kvalifikasjonskrav som skatteattester, firmaattester og lignende offentlig informasjon.

Forenklingstiltak knyttet til gjennomføring av anskaffelsesprosessen

- Utvikling av kvalitetssikrede maler for å forebygge feil i anskaffelsesprosessen. Allerede tilgjengelige kvalitetssikrede maler fra Difi benyttes av flere informanter, og fremheves som svært tidsbesparende. Flertallet etterlyser likevel en veiledning og maler for sladding av tilbud som beskriver nærmere vurderinger for hva som for eksempel regnes som forretningshemmeligheter og dermed skal unndras offentligheten. Dette vil være tiltak som både retter som mot oppdragsgiver og leverandør.
- Utvikling av maler, standarder og eksempler for hvordan informasjon deling om inngåtte avtaler/kontrakter kan deles med relevante aktører i kommunesektoren for å sikre avtalelojalitet. Dette kan være korte sammendrag og beskrivelser av avtalen, bestillingsinformasjon og kontaktinformasjon, Det kan være kontrakts system som muliggjør oppfølging og måling av prisinformasjon i avtale mot faktura samt kontroll – og rapporteringsrutiner.
- Det etterlyses en veileder og en tydeliggjøring av handlingsrommet oppdragsgiver har i en dialog med markedet i en anskaffelsesprosess for å sikre at oppdragsgiver følger regelverket, samtidig som markedet har muligheter til å komme med innspill og forslag uten at dette skal diskvalifisere dem fra konkurransen.
- En større veiledning og synliggjøring av fordeler, og eventuelt ulemper, ved bruk av verktøy som e-handelssystem i forbindelse med anskaffelsesprosesser. Det etterspørres særlig praktiske erfaringer og synliggjøring av hvilke gevinster som oppnås i alle faser av en anskaffelsesprosess ved bruk av e-handelssystem.

8. OPPSUMMERENDE BETRAKTNINGER

I dette kapittelet oppsummerer vi noen viktige hovedfunn som fremkommer i denne rapporten knyttet til anskaffelsesprosessen, transaksjonskostnader ved anskaffelsesprosessene og besparelser for kommunesektoren.

8.1 Anskaffelsesprosessen

Denne undersøkelsen peker på at anskaffelsesprosessen og aktiviteter i prosessen er kjente, men at det er variasjon i hvilken grad aktiviteter gjennomføres og prioriteres. Samlet sett tyder undersøkelsen på at manglende innkjøpsstrategi og politisk og administrativ forankring av innkjøpsfeltet i kommunesektoren har stor betydning for hvordan anskaffelsesprosesser prioriteres, både tidsmessig og ressurs- og kompetansemessig.

Funn viser også at informantene bruker like mye tid på anskaffelser av varer/tjenester under nasjonal terskelverdi som over nasjonal terskelverdi og under EØS- terskelverdi. Tilbakemeldinger fra informantene viser at de i stor grad forholder seg til FOA del II, og i mindre grad til del I. Begrunnelsen er at det oppleves som et større fokus på anskaffelser som faller inn under FOA del II. I tillegg ønsker ikke kommunesektoren å gjøre feil i anskaffelsesprosessene, og risikere å bli «tatt» for feil. Derfor velger kommunesektoren ofte å følge et «strengere» regelverk enn nødvendig.

Rambøll og Inventura vurderer at estimert tidsbruk for anskaffelser under nasjonal terskelverdi, basert på anslag fra informantene, er uforholdsmessig høyt. Dette fordi krav i regelverket til anskaffelser under nasjonal terskelverdi har blant annet færre prosedyrekrav til anskaffelsen. Fordi transaksjonskostnadene for anskaffelser over og under nasjonal terskelverdi er tilnærmet lik i absolutte tall, betyr dette at de relative kostnadene for anskaffelser under nasjonal terskelverdi er langt høyere enn for anskaffelser over nasjonal terskelverdi. Dersom de relative kostnadene skal bli lik for kommunesektoren for disse to typene anskaffelser, betyr dette at innsparingen for kommunesektoren ved å gjennomføre anskaffelser under nasjonal terskelverdi må være høyere enn for anskaffelser over nasjonal terskelverdi. Anskaffelser under nasjonal terskelverdi kan følge FOA del I. Det stilles færre krav til anskaffelser i del I for både oppdragsgiver og leverandør, sammenlignet med FOA del II. Vi vurderer at det ligger et potensiale i kommunesektoren for å gjennomføre anskaffelser under nasjonal terskelverdi mer effektivt, og herunder med et lavere tidsbruk.

Funn tyder nettopp på at innsparingen vil ligge i å gjennomføre anskaffelser under nasjonal terskelverdi i henhold til regelverket, og ikke følge et for strengt regelverk. Dette tyder også på at det ikke er regelverket som legger hindringer for en effektiv gjennomføring av anskaffelser under nasjonal terskelverdi, men heller kompetanse og kunnskap om innkjøpsprosesser og anskaffelsesregelverket, og spesielt det å gjennomføre smarte og effektive anskaffelser under nasjonal terskelverdi.

8.2 Transaksjonskostnader ved anskaffelsesprosessene

De samlede transaksjonskostnadene for å gjennomføre anskaffelser i kommunesektoren koster tilnærmet 1,3 milliarder kroner årlig. Denne kostnaden inkluderer overheadkostnader. Da legges det til grunn at det gjennomføres nesten 11 000 anskaffelser i kommunesektoren. Det presiseres at dette er kun et estimat, og kostnadene må derfor tolkes med forsiktighet. Kostnadene gir likevel en indikasjon på hva det koster kommunesektoren å gjennomføre en anskaffelsesprosess, fra forberedelsesfasen til oppfølgingsfasen.

Den største andelen av estimerte transaksjonskostnader ved anskaffelsesprosesser er knyttet til anskaffelser under nasjonal terskelverdi. Det er størst kostnader for kommunesektoren forbundet med å gjennomføre anskaffelser under nasjonal terskelverdi. Sammenligner vi kostnadene mellom kommuner, fylkeskommuner og innkjøpsnettverk ser vi helt klart at kommunesektoren har de største transaksjonskostnader.

Gjennomsnittlig transaksjonskostnad for å gjennomføre en anskaffelse i kommunesektoren er henholdsvis 111 235 kroner for anskaffelser under nasjonal terskelverdi, 119 172 kroner for anskaffelser mellom nasjonal terskelverdi og under EØS-terskelverdi, og 123 865 kroner for anskaffelser over EØS-terskelverdi.

8.3 Besparelser for kommunesektoren ved bruk av konkurranse

Det er svært vanskelig å anslå hva besparelser for kommunesektoren er ved bruk av konkurranse etter dagens anskaffelsesregelverk. Kostnadsbesparelser på flere titalls prosent kan oppnås i enkelte anskaffelser, mens besparelsen i andre kan være lik null.

Innsparingspotensialet vil også kunne variere fra sektor til sektor. PWCs rapport for EU-kommisjonen konkluderer at å gjennomføre konkurranser etter anskaffelsesregelverket kan gi besparelser på 1 % prisreduksjon per tilbyder. Dette nivået på besparelser er etter vår vurdering nøkternt og noe vi basert på egne erfaringer kan slutte oss til.

Dersom vi legger til grunn estimater fra PWCs rapport, kan dette isolert indikere at kommuner og fylkeskommuner potensielt kan oppnå besparelser på 3 milliarder kroner (4% av 75 milliarder kroner som brukes på kjøp av varer og tjenester i 2011). Dette er forutsatt at offentlig innkjøp gjennomføres etter anskaffelsesregelverket. Inkluderes estimerte transaksjonskostnader for hva det koster å gjennomføre anskaffelsesprosessene (1,3 milliarder kroner), kan dette gi en potensiell besparelse på ca 2,1 milliarder kroner. Vi understreker at det er stor usikkerhet knyttet til dette tallet.

Konkurransetsetting kan gi økonomiske besparelser for kommunesektoren. Det viser vår gjennomgang i avsnitt 6.5 med utgangspunkt i Oslo kommune. Men, hvor stort innsparingspotensialet er vil vi være *svært* forsiktige med å anslå. Vi har den oppfatning at innsparingspotensialet ved konkurranseutsetting vil være *noe* mer enn 4 %, slik vi peker på i avsnitt 6.4.1, men det er svært vanskelig å si hvor mye mer. Dette er fordi konkurranseutsetting har en mye større kompleksitet i anskaffelsen.

8.4 Mer kan spares med enklere regelverk og økt kompetanse og innkjøpskapasitet

Undersøkelsen vår peker på at mer kan spares ved bruk av konkurranse. Besparelser kan knyttet til forenkling i regelverket. Forenkling av FOA del II kan innebære å ta bort og forenkle en del av prosedyrebestemmelsene i del II. Når det gjelder rigiditet kan dette innebære utvidet adgang til å rette opp feil og mangler ved tilbud. Kommunesektoren peker også på at regelverket oppleves som utydelig i forhold til hvilke muligheter kommunesektoren har for dialog i forkant av en konkurranse i markedet *før* de bryter anskaffelsesregelverket. Bedre dialog med markedet i forkant av konkurranser kan bidra til en spissing av beskrivelser i konkurransegrunnlag for hva som skal etterspørres. Samtidig kan god dialog sikre at kommunesektoren etterspør hva som faktisk finnes i markedet.

Økt kapasitet og kompetanse til innkjøp retter seg mot medlemmene i kommunesektoren. Dette betyr flere innkjøpsfaglige ressurser i kommunene som arbeider med offentlige anskaffelser og innkjøpsrutiner. Og særlig pekes det på et behov for flere innkjøpsfaglige ressurser for å sikre gode rutiner for kontrakts- og leverandøroppfølging. Det er også behov for bedre kompetanse om offentlige innkjøp, anskaffelsesregelverket og gode anskaffelsesprosesser, bruk av forhandling, og spesielt i gjennomføring av anskaffelser under nasjonal terskelverdi. Funnen i denne rapporten tyder på at kommunesektoren har et uforløst innsparingspotensial knyttet til selve anskaffelsesprosessen for anskaffelser under nasjonal terskelverdi. Kommunesektoren har en forventning om at flere innkjøpsfaglige ressurser og bedre kompetanse om offentlige innkjøp vil bidra til en bedre *kvalitativ* anskaffelsesprosess, bedre og grundigere kontraktsoppfølging, som vil kunne føre til økonomiske besparelser.

VEDLEGG 1 OM SKM-METODEN

Metodisk design; om SKM-metoden

Standardkostnadsmodellen (SKM) er en målemetode som har vært benyttet i Nederland siden 1994 til overvåking av utviklingen i de administrative kostnadene og til konsekvensberegninger av regelverksendringer for næringslivet. I den senere tid er SKM-metoden benyttet innenfor offentlig og frivillig sektor.

SKM-metoden tar utgangspunkt i en gjennomgang av gjeldende lover og sentrale forskrifter med hensikt å identifisere de områder der bedrifter, i dette tilfellet offentlige myndigheter/kommuner, pålegges å fremskaffe og eventuelt sende inn informasjon til det offentlige eller formidle til en tredjepart. Disse kravene som stilles blir i metoden kalt informasjonskrav. "Et informasjonskrav er en lov- eller forskriftstekst som pålegger en bedrift (kommune) å finne frem til, dokumentere, lagre, gjøre tilgjengelig eller rapportere informasjon til det offentlige eller tredjepart, og som bedriften (kommunen) ikke kan unnlate uten å bryte regelverket".

Hvert informasjonskrav består av en rekke forskjellige opplysninger som bedriftene (kommunen) skal gi for å oppfylle informasjonskravet. Eksempelvis vil informasjonselementene i et skjema som skal sendes inn til det offentlige være opplysninger i henhold til metoden.

Arbeidsprosessene bedriftene utfører og dermed ressursbruken for å oppfylle et og samme informasjonskrav kan variere etter ulike parametere. Derfor benytter SKM-metoden en inndeling i såkalte segmenter for å ta hensyn til disse ulike måtene å håndtere et informasjonskrav på. For kommuner kan dette være for eksempel små kommuner med inntil 5000 innbyggere, og store kommuner med over 5000 innbyggere.

For å etterleve regelverket må bedriftene (kommunene) gjennomføre en rekke administrative aktiviteter. Disse aktivitetene krever dels en intern ressursbruk i form av medarbeideres tidsforbruk, eventuelle spesifikke anskaffelser eller investeringer, og dels fordrer en ekstern ressursbruk (utgifter til regnskapsførere, revisorer, juridiske eksperter og lignende). Samlet sett er de administrative kostnadene forbundet med det å gjennomføre de forskjellige administrative aktivitetene.

Den grunnleggende måleenheten i en SKM-analyse er begrepet den normalt effektive bedrift. SKM representerer derfor ikke kostnadene til bedrifter som av ulike årsaker enten er særdeles effektive eller ineffektive. Standardiseringen og fastsettelsen av arbeidsprosessene til den normalt effektive bedrift fastsettes gjennom intervjuer og ekspertvurderinger. Hensikten med standardiseringen er å finne frem til hvor lang tid bedriftene (kommunene) bruker på den enkelte administrative aktivitet som er forbundet med et informasjonskrav eller en opplysning, samt innhente forenklingstiltak og synspunkter knyttet til informasjonskravene. Gjennom aggregering kan de samlede administrative kostnader beregnes på samfunnsnivå.

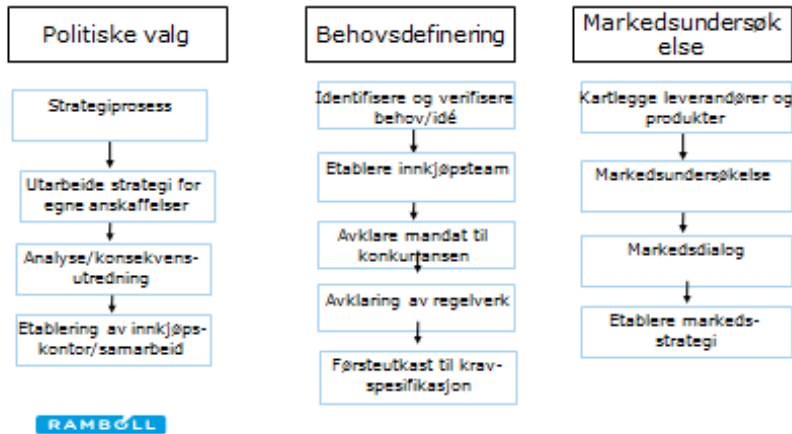
For å kunne foreta riktige beregninger av bedriftenes administrative kostnader, er det viktig å identifisere hvor mange som berøres av de ulike informasjonskravene, og hvor ofte disse kravene må oppfylles årlig. Beregningene av de administrative kostnader er basert på standardiserte vurderinger av hvor lang tid det tar en normalt effektiv bedrift (kommune) å gjennomføre de forskjellige administrative aktiviteter som skal til for å oppfylle opplysninger under et

informasjonskrav. Deretter beregnes administrative kostnader internt og kostnader forbundet med ekstern assistanse. Standardiseringen skjer med utgangspunkt i informasjon som er fremkommet i intervjusammenheng. På bakgrunn av informasjon om tidsangivelser foretas en kvalitativ vurdering av hvor lang tid bedriftene (kommunen) bruker på hver enkelt av de administrative aktivitetene i forbindelse med oppfyllelsen av en opplysning.

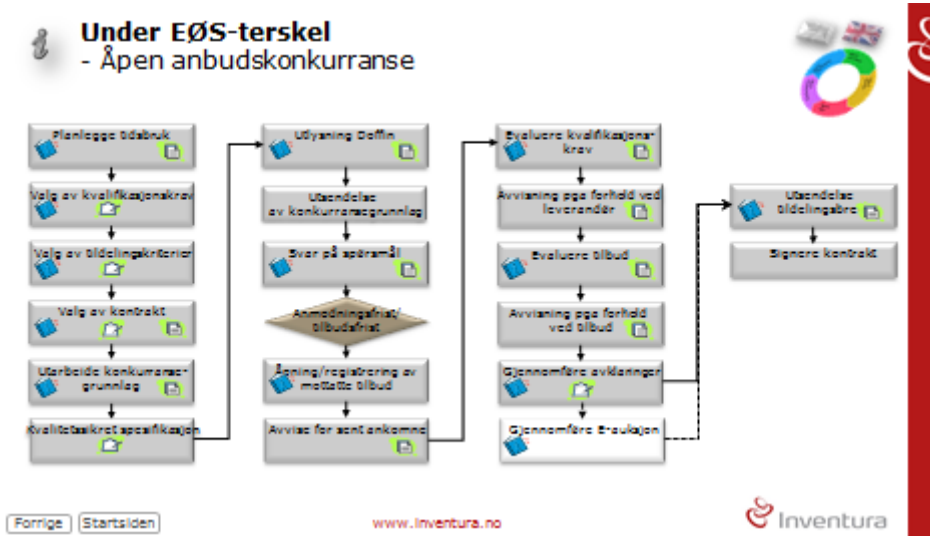
VEDLEGG 2 AKTIVITETER I ANSKAFFELSESPROSESSEN

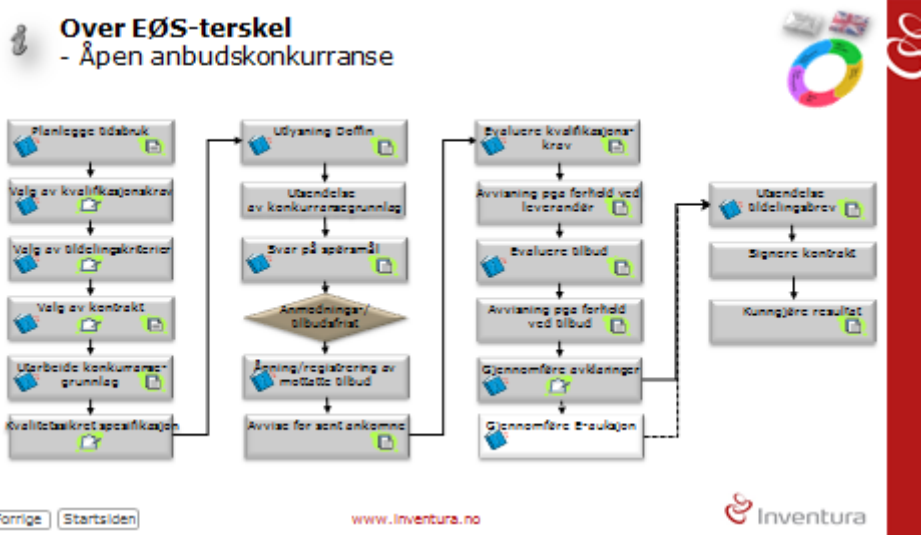
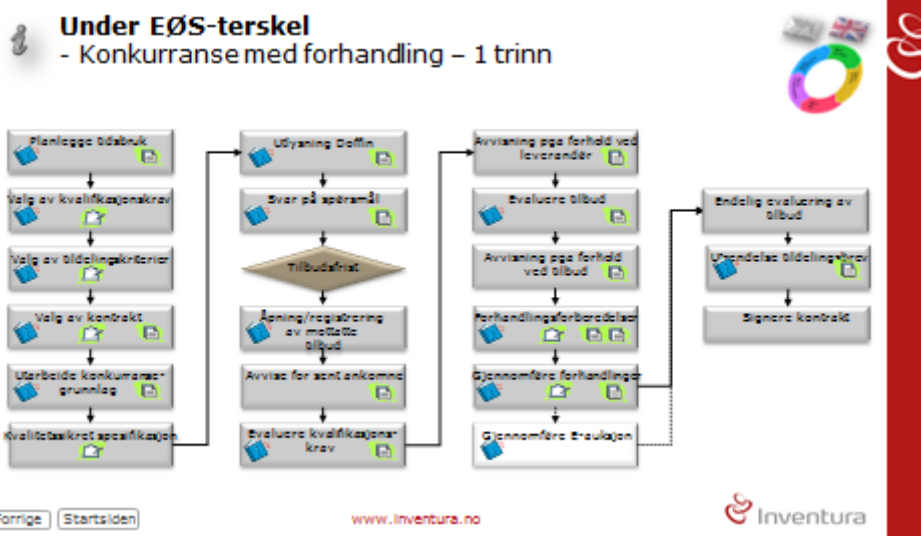
1.1 Aktiviteter i forberedelsesfasen

FORBEREDELSESFASEN



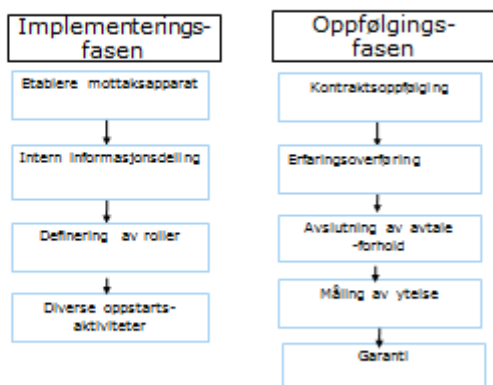
1.2 Aktiviteter i gjennomføringsfasen





1.3 Aktiviteter i oppfølgingsfasen

OPPFØLGINGSFASEN



VEDLEGG 3

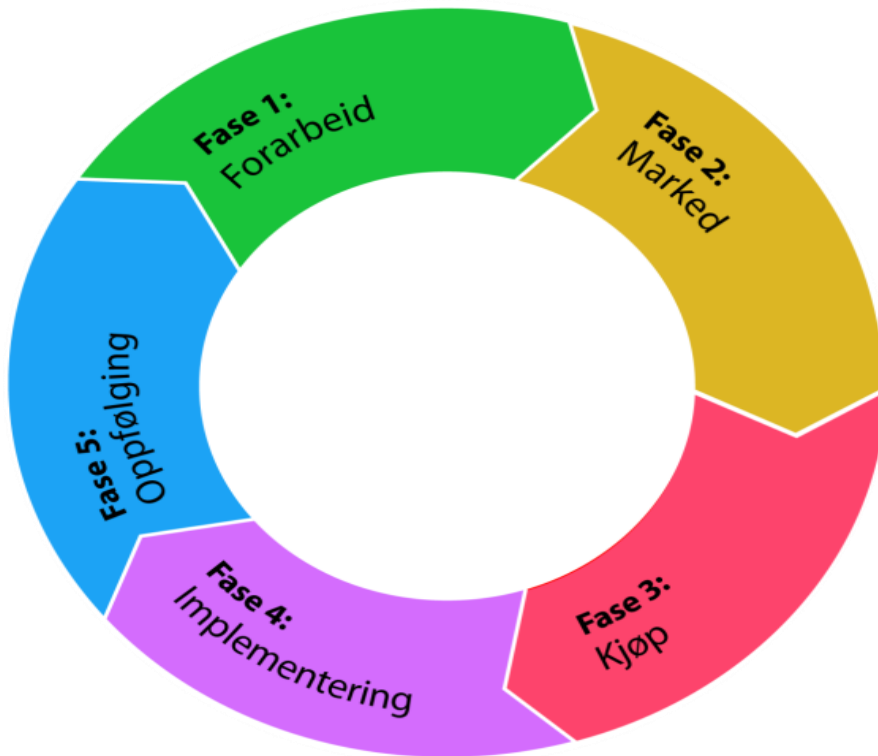
LØNNSGRUNNLAG FOR KOSTNADSESTIMATER

Tabellene under viser gjennomsnittlig lønnskostnader som ligger til grunn for beregningene av kostnader per anskaffelsesprosess. Tabellene viser gjennomsnittlig lønnskostnader for ansatte i kommuner og fylkeskommuner, med henvisning til tabell i "Lønns- og personalstatistikk, Hovedoversikt (PAI/KS) 2011" som lønnskostnader er estimert ut i fra.

Kommuner	Årslønn	Månedslønn	Dagslønn	Timelønn	
Innkjøper	522720	43560	1452	194	hentet fra tabell 11a side 79
Virksomhetsleder	606180	50515	1684	225	hentet fra tabell 10 side 77
Rådmann	823884	68657	2289	305	hentet fra tabell 10 side 77
bruker	452040	37670	1256	167	hentet fra tabell 11a side 80

Fylkeskommuner	Årslønn	Månedslønn	Dagslønn	Timelønn	
Innkjøper	522720	43560	1452	194	hentet fra tabell 11a side 79
virksomhetsleder	807120	67260	2242	299	hentet fra tabell 10 side 78
Rådmann	962508	80209	2674	356	hentet fra tabell 10 side 78

VEDLEGG 4 INVENTURAS INNKJØPSHJUL



VEDLEGG 5 LITTERATURLISTE

Alsos, Kristin et al. (2013) Norske kommunepolitikeres holdninger til konkurranseutsetting. Fafo rapport 2013:30

Asplan Viak (2008) Offentlige anskaffelser- nasjonal terskelverdi og tiltak i konkurransefasen. http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransopolitikk/Anskaffelser/rapport_offentlige_anskaffelser_terskelverdier.pdf

Blåka, Sara et.al (2012) Kommunal organisering 2012. Redegjørelse for Kommunal og regionaldepartementets organisasjonsdatabase. NIBR-rapport 2012:21 http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Rapporter/Rapporter_2012/2012-21.pdf

Europe Economics (2011): Estimating the benefits from the procurement directives. http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/estimating-benefits-procurement-directives_en.pdf

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2006): Veileder om offentlig anskaffelser. http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransopolitikk/Anskaffelser/Veileder_reglene_offentlige_anskaffelser_komp.pdf

Lovdata: Lov om offentlige anskaffelser <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-07-16-69>

Menon Business Economics (2012) Verdien av styrket kompetanse i offentlige innkjøpsprosesser. MENON-PUBLIKASJON NR. 6/2012 <http://menon.no/upload/2012/04/23/verdien-av-styrket-kompetanse-i-offentlige-innkjop-2.pdf>

Menon Business Economics (2013) Kunnskap som virkemiddel i offentlige innkjøpsprosesser. MENON-PUBLIKASJON 17 2013. <http://menon.no/upload/2013/05/06/menon-rapport-17-2013-kunnskap-som-virkemiddel-i-offentlige-innkjopsprosesser-2.pdf>

Oslo Economics (2013) Sykehjemdrift i Oslo- effekten av konkurranse. <http://www.nhoservice.no/getfile.php/Filer/Dokumenter%20helse%20og%20ern%C3%A6ring/Rapport%25202013-2%2520Sykehjemdrift%2520i%2520Oslo%2520-%2520effekten%2520av%2520konkurranse-1.pdf>

Petersen, Ole H. Et al. (2011) Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver. En forskningsbaseret gennemgang af danske og internationale undersøgelser fra 2000-2011. <http://www.foa.dk/~media/Faelles/PDF/Rapporter-undersogelser/2011/AKF%20Rapport%20Effekter%20ved%20udlicitering%20af%20offentlige%20opgaverpdf.ashx>

PwC, London Economics and Ecorys (2011): Public procurement in Europe. Cost and effectiveness. http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/cost-effectiveness_en.pdf

PwC (2013) Public Procurements: Cost we pay for corruption. Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU. http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/pwc_olaf_study_en.pdf