



Kommunen som innkjøper: Muligheter for å legge til rette for små og mellomstore bedrifter og konkurranse fra lokale leverandører

Utarbeidet på oppdrag for Distriktssenteret

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder problemstillinger og gir råd til myndigheter, organisasjoner og bedrifter. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Vi er et samfunnsfaglig analyse- og rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Oslo Economics har i dag rundt 70 medarbeidere, hvorav mer enn 15 med doktorgrad. Vi tilbyr innsikt basert på fagkompetanse, sektorerfaring og et nettverk av samarbeidspartnere.

Om Inventura

Inventura er spesialister på innkjøp og relatert jus. Selskapet leverer strategisk, operasjonell og regulatorisk rådgivning til kunder i alle bransjer både i privat og offentlig sektor.

Inventura utfører evalueringer og analyser til støtte for beslutninger med stor samfunnsmessig betydning. Vi tilbyr faglig innsikt som del i regulatoriske prosesser og utreder konsekvenser, ressursbruk og måloppnåelse.

Inventura, med avdelingen Inventura Advokat, er eksperter på regler om offentlige anskaffelser, juridiske problemstillinger som oppstår i innkjøpsprosessen og tilliggende rettsområder.

Kommunen som innkjøper: Muligheter for å legge til rette for små og mellomstore bedrifter og konkurranse fra lokale leverandører/OE-rapport 2022-65

© Oslo Economics, 30. september 2022

Kontaktperson:

Svend Boye / Partner

sbb@osloeconomics.no, Tel. 452 92 482

Foto/illustrasjon: iStock.com

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Om oppdraget og gjennomføringen	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Metode og gjennomføring	8
1.3 Rapportens utforming	9
2. Hvor mye kjøper kommunene lokalt?	10
2.1 Stort spenn i andel kjøp fra lokale leverandører	10
2.2 Kjøp fra lokale leverandører i distriktskommuner	12
3. Juridisk utredning: Hva er kommunenes handlingsrom?	14
3.1 Oversikt over anskaffelsesregelverket	14
3.2 Anskaffelsesregelverkets formål og grunnleggende prinsipper	14
4. Mulige tiltak for å legge til rette for små og mellomstore bedrifter og konkurranse fra lokale leverandører	18
4.1 Vedta anskaffelsesstrategi der utvikling av lokalt næringsliv settes som mål	18
4.2 Generell dialog rettet mot det lokale leverandørmarkedet	19
4.3 Ha en gjennomtenkt strategi for innkjøpssamarbeid	19
4.4 Vurdere desentraliserte innkjøp	20
4.5 Ha dialog med leverandørmarkedet i forbindelse med enkelte anskaffelser	21
4.6 Vurdere oppdeling av kontrakter	22
4.7 Være bevisst på fordeler og ulemper med bruk av frivillige kunngjøringer	22
4.8 Forenkle anskaffelsesprosessene	23
4.9 Bruke relevante krav og kriterier	24
4.10 Direkte kjøp	25
4.11 Risiko	26
5. Barrierer – og hvordan de kan overvinnes	27
5.1 Barrierer	27
5.2 Hvordan overvinne barrierer	28
6. Virkninger av tiltak for å legge til rette	29
6.1 Generelle virkninger av tiltak for å legge til rette	29
6.2 Virkninger per mulige form for tilrettelegging	29
6.3 Når bør et tiltak velges?	31
7. Veileder til mulighetene for å legge til rette for små og mellomstore bedrifter og konkurranse fra lokale leverandører	33
Vedlegg A – Eksempelsamling	34

Sammendrag og konklusjoner

For å kunne hjelpe kommunene med å gjøre det attraktivt å bo og jobbe i distriktene, har Distriktssenteret gitt Oslo Economics, med underleverandør Inventura, i oppdrag å utarbeide et kunnskapsgrunnlag om hvordan kommuner i distriktene kan legge til rette for små- og mellomstore bedrifter og konkurranse fra lokalt næringsliv i sine anskaffelser.

Bakgrunn: Kommunen som innkjøper

Distriktssenteret arbeider for å gjøre det attraktivt å bo og jobbe i distriktene. Næringsundersøkelser gjennomført av Distriktssenteret viser at næringslivet i liten grad er fornøyd med kommunene sine og at kommunale innkjøp kan være en utfordring for lokalt næringsliv. Distriktssenteret har derfor hatt behov for økt kunnskap om hvordan kommunene kan bruke innkjøpsrollen til å ta samfunnsansvar for å understøtte lokal samfunns- og næringsutvikling for små og mellomstore bedrifter (SMB) uavhengig av bransje. En viktig motivasjon er at lokale anskaffelser kan gi flere gevinster for distriktutviklingen, for eksempel i form av lokale arbeidsplasser, skatteinntekter, redusert miljøbelastning, lokal beredskap, kortere responstid, bedre service, lokalt vareutvalg og lavere samlede kostnader.

Kartlegging: Hvor mye kjøper kommunene lokalt?

Vi har gjennomført en analyse av statistikk fra Kommunal Rapport sin Leverandørdatabase, som inneholder informasjon om anskaffelser norske kommuner og fylkeskommuner har gjennomført i perioden 2015 til 2019. Statistikken viser at det er stort spenn i hvor mye som anskaffes fra lokale leverandører i samme kommune/bo- og arbeidsmarkedsregion. I gjennomsnitt kjøpes det mest fra lokale i de mer sentrale kommunene, der leverandører som fakturerer fra en enhet i samme kommune (heretter omtalt som lokale leverandører) utgjør 20-23 prosent av leverandørmassen, enn i de mindre sentrale, der lokale leverandører utgjør 13-17 prosent.

Ettersom befolkningsstørrelse og størrelse på lokalt næringsliv kan påvirke kommuners muligheter til å anskaffe lokalt, har vi videre sett på innkjøp i distriktskommuner med mellom 4 000 og 8 000 innbyggere. Også blant disse kommunene varierer andelen lokale leverandører til kommunen. I gjennomsnitt er 18 prosent av leverandørene fra samme kommune. Andel leverandører fra samme kommune varierer imidlertid fra 12 prosent til 23 prosent. Dette tyder på at det er et stort potensial for økt kjøp fra lokale leverandører blant kommuner som i dag gjør dette i liten grad.

Juridisk utredning: Hva er kommunenes handlingsrom?

Anskaffelsesregelverket regulerer i hovedsak gjennomføringen av konkrete anskaffelsesprosesser, og regulerer i liten grad hvordan kommunene skal innrette anskaffelsesvirksomheten sin på et overordnet plan. Dette innebærer at kommunene har stor frihet til å benytte seg av tiltak som generelt bedrer små og mellomstore bedrifter og lokale leverandørers konkurransedyktighet når det gjelder kommunale kontrakter. Samtidig er det viktig å ivareta grunnleggende prinsipper for offentlige anskaffelser, herunder forbud mot omgåelse av regelverket.

Praksis: Hvordan kommunene legger til rette for SMB og konkurranse fra lokale leverandører

Når de grunnleggende prinsippene for offentlige anskaffelser er ivaretatt, kan kommunen benytte en rekke grep for å legge til rette for små- og mellomstore bedrifter og konkurranse fra lokale leverandører:

1. **Vedta anskaffelsesstrategi** der utvikling av lokalt næringsliv settes som mål.
2. **Generell dialog rettet mot det lokale leverandørmarkedet** (fysiske konferanser, leverandørdialog) – for eksempel informere om fremtidige anskaffelser, holde kurs i å levere tilbud til kommunen og offentlige virksomheter generelt, og innhente erfaringer fra leverandørmarked om barrierer for å levere tilbud.
3. **Ha en gjennomtenkt strategi for innkjøpssamarbeid** – kreve geografisk kontraktsoppdeling og/eller trekke kontrakter ut av samarbeidet for varer og tjenester der lokalt tilbud er viktig.
4. **Vurdere desentraliserte innkjøp** – fordele innkjøpsansvar til selvstendige enheter i kommunen som i større grad kan gjøre kjøp under terskelverdier for ulike deler av anskaffelsesregelverket.

5. **Ha dialog med leverandørmarkedet i forbindelse med den enkelte anskaffelse** (behovskartlegging, markedsdialog med et utvalg tilbydere) – for eksempel be om innspill til utforming av konkret anskaffelse, hente tilbakemelding på konkurransegrunnlag, forslag til hensiktsmessig oppdeling, og krav og kriterier.
6. **Vurdere oppdeling av kontrakter** – tilrettelegge for små bedrifter og enkeltpersoner sin mulighet til å levere tilbud.
7. **Være bevisst på bruk av frivillige kunngjøringer** – bruke mulighetsrommet til å etterspørre tilbud fra utvalgte tilbydere.
8. **Forenkle anskaffelsesprosessene** – for eksempel muliggjøre tilbudslevering på e-post i mindre anskaffelser.
9. **Bruke relevante krav og kriterier** – for eksempel vektlegge responstid, service, og ikke betale for reisetid.
10. **Gjennomføre direktekjøp i butikk når det er tillatt** – for eksempel vurdere direktekjøp av jernvareartikler og matvarer.

Tiltakene ovenfor kan vurderes av den enkelte kommunen og i den enkelte anskaffelsesprosessen. Selv om de overnevnte tiltakene ofte vil kunne la seg gjennomføre innenfor rammene av anskaffelsesregelverket, må det gjøres en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle.

Tiltakene kan innebære risiko. For at innkjøpere, prosjektledere og enhetsledere skal være motivert til å finne gode løsninger for å legge til rette for små- og mellomstore bedrifter og konkurranse fra lokale leverandører, er det derfor ikke bare behov for et godt kunnskapsgrunnlag, men også politisk og administrativ forankring av idéen om at kommunen skal se etter muligheter til å legge til rette for små og mellomstore bedrifter og konkurranse fra lokale leverandører selv om dette kan utfordre tradisjonelt «trygge» anskaffelsesfaglige valg.

Barrierer – og hvordan de kan overvinnes

Gjennom denne utredningen har vi identifisert fem viktige barrierer for å ta hensyn til små- og mellomstore bedrifter og konkurranse fra lokale leverandører:

- Mangel på innkjøpsfaglig kompetanse og ressurser
- Manglende innkjøpsstrategi og risikovilje
- Innkjøpssamarbeid
- Uklart behov
- Mangel på kompetanse og ressurser blant lokale leverandører

Vi har identifisert fem tiltak for å overvinne barrierene, rettet mot hver av de overnevnte problemstillingene:

- Øke kommunens innkjøpsfaglige kompetanse og ressurstilgang
- Vedta en innkjøpsstrategi – som gir støtte for å ta en viss risiko for å oppnå mål om tilrettelegging
- Ha en gjennomtenkt strategi for innkjøpssamarbeid – be om oppdeling eller hold utvalgte områder utenfor
- Gjennomføre behovskartlegginger – og finn ut hva som kan kjøpes under terskelverdier
- Øke kompetansen til det lokale næringslivet – og gjøre dem i stand til å levere tilbud

Virkninger av tiltak for å legge til rette – når bør hvilke tiltak velges?

En del former for tilrettelegging for lokalt næringsliv kan være et rent gode, for eksempel hvis det gjøres ved å fjerne u hensiktsmessige krav eller kriterier som står i veien for lokale tilbydere. Andre tiltak koster lite og vil klart være i kommunens interesse, for eksempel hvis de bidrar til at den lokale nærbutikken overlever. Samtidig kan det finnes tiltak, for eksempel en kombinasjon av kontraktsoppdeling og krav til leveransen, som gjør at kommunen kun får ett tilbud på en anbudskonkurranse, fra bare én aktør, til en langt høyere kostnad enn det som ellers ville vært mulig. Slike grep kan svekke kommunen samlet sett.

Kommunen bør i prinsippet tilrettelegge for små og mellomstore bedrifter og lokal konkurranse der fordelene forventes å overstige ulempene. Generelt er det viktig å ta hensyn til kommunens økonomi. Det vil si å ikke tilrettelegge på en måte som gir uforholdsmessig dårligere vilkår, men heller prioritere områder der tilrettelegging kan gi gevinster. Det kreves altså en konkret vurdering i hver enkelt anskaffelse av om

tilrettelegging er hensiktsmessig. I vurdering av hvilke kategorier det er nyttig og relevant å tilrettelegge for, bør kommunen vurdere *nyttekriteriet* og *kostnads-/konkurransekriteriet*:

Nyttekriteriet: Kan tilrettelegging gi fordeler i form av å sørge for at kommunene har lokalt tilbud, opprettholder arbeidsplasser, levende lokalsamfunn, bedre service og raskere responstid mv.?

Kostnadskriteriet: Kan disse fordelene oppnås uten å redusere konkurransen/øke kostnadene så mye at det svekker kommunen?

Hver kommune må gjøre sine valg med tanke på tilrettelegging for små- og mellomstore bedrifter, og konkurranse fra lokale leverandører, utfra kommunens prioritering og lokale forutsetninger.

1. Om oppdraget og gjennomføringen

Oslo Economics og Inventura har gjennomført en utredning av handlingsrommet for å legge til rette for små og mellomstore bedrifter og konkurranse fra lokalt næringsliv i offentlige anskaffelser. Arbeidet er basert på analyse av statistikk fra Kommunal Rapport, gjennomgang av relevante dokumenter og konkurransegrunnlag, intervju og en juridisk kartlegging.

Formålet med oppdraget er å synliggjøre kommunens mulighetsrom når det kommer til kommunale innkjøp og kommunens rolle som samfunnsutvikler, næringsutvikler og som aktør i å oppfylle FNs bærekraftsmål. Utredningen belyser hvilke gevinster lokale innkjøp kan ha for kommunen og lokalsamfunnet, hvilke grep kommunen kan benytte for å legge til rette for små- og mellomstore bedrifter og konkurranse fra lokale leverandører, og undersøker hvilke barrierer som fører til at kommunene ikke utnytter handlingsrommet sitt i dag.

Som en del av oppdraget beskriver vi tiltak for å legge til rette for små og mellomstore bedrifter, samt konkurranse fra lokalt næringsliv, som kan vurderes av den enkelte kommunen og i den enkelte anskaffelsesprosess. Selv om tiltakene vi beskriver ofte vil kunne la seg gjennomføre innenfor rammene av anskaffelsesregelverket, må det gjøres en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Inventura og Oslo Economics har ikke ansvar for tap som følge av tiltakene og vurderingene som er beskrevet i dette dokumentet.

1.1 Bakgrunn

Distriktssenteret og kommunen som innkjøper

Distriktssenteret arbeider for å gjøre det attraktivt å bo og jobbe i distriktene, blant annet ved å tilby

kommunene gratis faglig hjelp og kompetanse på hvordan kommunen kan arbeide for å bli mer attraktiv for fastboende, besøkende og næringsliv. Distriktssenteret har i den senere tiden jobbet aktivt med å samle informasjon om hvordan norske kommuner kan innrette sin rolle som innkjøper for å legge til rette for at lokale Merkur-butikker kan levere dagligvarer til kommunene.^{1,2}

Næringsundersøkelser gjennomført av Distriktssenteret viser at næringslivet i liten grad er fornøyd med kommunene sine og at kommunale innkjøp kan være en utfordring for lokalt næringsliv. Distriktssenteret har derfor hatt behov for økt kunnskap om hvordan kommunene kan bruke innkjøpsrollen til å ta samfunnsansvar for å understøtte lokal samfunns- og næringsutvikling for små og mellomstore bedrifter uavhengig av bransje.

For å kunne hjelpe kommunene med å gjøre det attraktivt å bo og jobbe i distriktene, har Distriktssenteret gitt Oslo Economics, med underleverandør Inventura, i oppdrag å utarbeide et kunnskapsgrunnlag vedrørende kommunale anskaffelser og lokalt næringsliv, særlig knyttet til hvordan kommuner i distriktet kan legge til rette for konkurranse fra lokalt næringsliv i sine anskaffelser. En viktig motivasjon er at lokale anskaffelser kan gi flere gevinster for distriktutviklingen, for eksempel i form av lokale arbeidsplasser, skatteinntekter, redusert miljøbelastning, lokal beredskap, kortere responstid, bedre service, lokalt vareutvalg og lavere samlede kostnader.

Distriktpolitiske målsetninger i Norge

I henhold til Distriktmeldingen (Meld. St. 5 (2019-2020)) kjennetegnes distriktskommuner ved at de har et lite arbeidsmarked og liten tilgang til private tjenester, eller lang reiseavstand til større arbeidsmarkeder og tjenester. Næringslivet i distriktene vil ha lengre avstand til sine markeder og færre leverandører, finansinstitusjoner og kompetansemiljø lokalt, enn næringsliv i mer sentrale områder.

¹ Merkur (Merkantilt kompetanseprogram for utkantbutikkene i regionene) ble etablert i 1995 som en videreføring av tidligere støtteordninger for dagligvarehandel i utkantstrøk. Målet med Merkurprogrammet er å sikre innbyggere i distriktene tilgang til en nærliggende dagligvarebutikk med god kvalitet. Merkurprogrammet har, siden oppstarten, arbeidet for at dagligvarebutikkene kan få tilleggstjenester som øker lønnsomheten hos den enkelte butikk, samtidig som innbyggerne i lokalsamfunnet får bedre tjenester. En undersøkelse fra 2021 finner at tilleggstjenestene bidrar positivt inn mot Merkur-programmets overordnede

målsetting. Kilde: Hauge, E. S., Boysen, K. R., Bårnås, K. S., Løkken, J., & Stenersen, M. (2021).

² I en gjennomgang av Merkurprogrammet, på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsprogrammet (nå Kommunal- og distriktsdepartementet) fra 2021, finner man at programmet fungerer godt. Gjennomgangen viser blant annet til at lønnsomhetsutviklingen for distriktsbutikker som deltar i Merkurprogrammet er bedre enn for andre små dagligvarebutikker. Når det kommer til Merkur bokprogrammet, har ordningen mottatt få gode søknader, hvilket kan vitne om at ordningen ikke har vært tilstrekkelig attraktiv. Kilde: Grünfeld, L. A., Grønvik, O., Angell, E., Foseid, H., Winther-Larsen, S., G. (2021).

Målet med regional- og distriktpolitikken er regional balanse gjennom vekstkraft, likeverdige levekår og bærekraftige regioner i hele landet (NOU 2020:12). Det viktigste for å sikre vekstkraftige regioner er et næringsliv som er i stand til å ta vare på og skape nye og lønnsomme arbeidsplasser. For distriktpolitikken står også målet om likeverdige levekår særlig sentralt. Dette kan handle om tilbud av, og kvalitet på, lovpålagte tjenester til innbyggerne, men også andre tjenester som er viktige for innbyggerne i et lokalsamfunn, som har betydning for levekårene. For eksempel at det finnes en nærbutikk, bokhandel, café/samlingssted og lignende.

Betydningen av offentlige anskaffelser for lokalt næringsliv

Lokale leverandører, definert som leverandører med kontoradresse i samme kommune, står for nesten 40 prosent av omsetningen i kommunene i snitt (Meld. St. 22 (2018–2019)). Som det fremkommer av Tabell 1-1 er den gjennomsnittlige andelen lokale leverandører lavere i små kommuner enn den er i store kommuner.

Tabell 1-1: Små og mellomstore leverandører og lokale leverandørers andel av innkjøpene til kommuner av ulik størrelse

Kommunegruppe	Andel leverandører fra samme kommune	Andel små og mellomstore leverandører
Mindre enn 5 000 innbyggere	20 %	70 %
5 000 til 20 000 innbyggere	27 %	66 %
20 000 til 50 000 innbyggere	30 %	65 %
50 000 til 100 000 innbyggere	34 %	59 %
Mer enn 100 000 innbyggere	64 %	55 %

Kilde: Leverandørdatabasen 2017. Kommunal Rapport og Enhetsregisteret, bearbeidet av Difi.

En lavere andel lokale leverandører i små kommuner kan være naturlig, ettersom mindre kommuner som regel vil romme et mindre leverandørmarked enn det større kommuner vil. Samtidig er en lav andel lokale leverandører problematisk hvis det skyldes en uhenksom praksis.

1.2 Metode og gjennomføring

Dette utredningsoppdraget er utført av Oslo Economics, ved Svend Boye og Hannah Marøy, og Inventura, ved jurist Andreas Hjørtland.

For å svare ut behovet til oppdragsgiver har vi benyttet oss av følgende informasjonskilder:

- Analyse av statistikk fra Kommunal Rapport (Leverandørdatabasen)
- Intervju med innkjøpere i distriktskommuner
- Intervju med leverandører i distriktskommuner
- Gjennomgang av relevant dokumentasjon (konkurransegrunnlag, rapporter, mv.)

Analyse av statistikk fra Kommunal Rapport

Oslo Economics har tilgang på Leverandørdata fra Kommunal rapport for årene 2015 til 2019 som vi har benyttet i dette oppdraget. Datasettet omfatter informasjon om enkeltkommuners innkjøp fra private leverandører fordelt på leverandører og sektorer. Med utgangspunkt i denne dataen har vi analysert bruk av lokale leverandører i offentlige anskaffelser og benyttet denne informasjonen til å gi en deskriptiv beskrivelse av nåsituasjonen, herunder kjennetegn ved ulike typer (distrikts)kommuner med høy grad av lokale leverandører.

Intervju med innkjøpere i distriktskommuner

Vi har gjennomført intervju med ti innkjøpere fra distriktskommuner. Blant disse snakket vi både med kommuner som kjøper mye lokalt, og med kommuner som kjøper lite lokalt. Hensikten med intervjuene var å avdekke hvilke tiltak kommunene benytter seg av når de gjennomfører anskaffelser, få innspill på våre forslag til hva som kan være aktuelle tiltak for å legge til rette for små og mellomstore bedrifter og konkurranse fra lokale leverandører, samt identifisere eksempler på anskaffelser der slike tiltak har blitt benyttet, virkningene av tiltakene og eventuelle barrierer og hindre mot tilrettelegging.

Intervju med leverandører i distriktskommuner

Vi har gjennomført intervju med fem leverandører i distriktskommunene. Hensikten med intervjuene var å avdekke årsaker til at lokalt næringsliv velger å ikke delta på anskaffelser i regi av kommunen. Vi fikk derfor innspill til aktuelle lokale leverandører som kommunene gjerne skulle fått tilbud fra, men som de ikke får tilbud fra, i intervju med kommunale innkjøpere.

Gjennomgang av relevant dokumentasjon

En annen viktig informasjonskilde i utredningen er tidligere studier, utredninger, strategier og

veiledere knyttet til kommunenes mulighetsrom i offentlige anskaffelser. Vi har blant annet sett på følgende utredninger:

- Meld. St. 5 (2019–2020) – Levende lokalsamfunn for fremtiden – Distriktsmeldingen
- NOU 2020:12 – Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn
- Nærings- og fiskeridepartementet (2019) – Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle anskaffelser

I tillegg har vi gjennomgått relevant lovgivning, aktuell rettspraksis og sett på konkurransegrunnlag fra identifiserte eksempler på anskaffelser.

1.3 Rapportens utforming

Dette dokumentet er strukturert som følger. I kapittel 2 beskriver vi det vi vet om hvor mye ulike kommuner handler i egen kommune og i eget bo- og arbeidsmarkedsområde. Kapittel 3 inneholder en juridisk utredning med en oversikt over anskaffelsesregelverket og grunnleggende prinsipper. I kapittel 4 redegjør vi for mulige tiltak for å legge til rette for små og mellomstore bedrifter og konkurranse fra lokale leverandører. I kapittel 5 redegjør vi for barrierer for tilrettelegging og hvordan de kan overvinnes. I kapittel 6 beskriver vi virkninger av tilrettelegging og når ulike tiltak bør vurderes. I kapittel 7 oppsummerer vi funnene i en kortfattet veileder for hvordan kommuner i sine anskaffelser kan legge til rette for små- og mellomstore bedrifter og konkurranse fra lokale leverandører.

2. Hvor mye kjøper kommunene lokalt?

Andelen lokale leverandører i en kommune varierer stort, blant annet avhengig av antall innbyggere og grad av sentralitet. Større kommuner har en høyere andel lokale leverandører enn mindre kommuner. Slik er det også på tvers av distriktkommuner. Distriktkommuner med lav andel lokale leverandører, deltar ofte på avtaler gjennom innkjøpssamarbeid.

Vi har gjennomført en analyse av statistikk fra Kommunal Rapport sin Leverandørdatabase, som inneholder informasjon om anskaffelser norske kommuner og fylkeskommuner har gjennomført i perioden 2015 til 2019.³ Datasettet omfatter informasjon om enkeltkommuners innkjøp fra private leverandører fordelt på leverandører og sektorer. Datasettet for 2019 består totalt av innkjøpene til 343 norske kommuner.⁴

Vi har koblet data fra Leverandørdatabasen med Oslo Economics' bedriftsdatabase, for å blant annet finne informasjon om hvilken kommune hver leverandør hører til i. Dermed kan vi kartlegge leverandører med en juridisk enhet i samme kommune som den leverer tjenester til. Statistikken gir altså en oversikt over lokale anskaffelser med leverandører som har en juridisk enhet i samme kommune. Den reelle andelen lokale leverandører er sannsynligvis noe høyere enn vi har beregnet, ettersom noen leverandører fakturerer fra en sentral enhet selv om arbeidet gjennomføres av ansatte ved den lokale enheten.

I tillegg har vi benyttet data fra SSB for å legge til informasjon om nivå på sentralitetsindeks, antall innbyggere per kommune, samt for å kategorisere hvilke bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) henholdsvis leverandørene og kommunene tilhører.^{5,6}

I analysen undersøker vi hvor mye kommunene anskaffer lokalt. Hva som anses som lokalt kan variere, og vi ser derfor både på anskaffelser med leverandører i samme kommune, og anskaffelser

med leverandører i samme bo- og arbeidsmarkedsregion.

Det er viktig å nevne at kommunene selv legger inn informasjon om sine utbetalinger til eksterne leverandører og rapporterer dette til Kommunal Rapport. Dette medfører at resultatene må tolkes med varsomhet, ettersom det kan tenkes at enkelte kommuner har rapportert uriktig informasjon. Vi antar at resultatene for utvalget som helhet er representative for de ulike sentralitetsnivåene, men at det på individnivå (undersøkelser av den enkelte kommune) kan være feil, som følge av feil-rapporteringer. Videre kan store enkeltanskaffelser ha mye å si for små kommuners innkjøp, særlig når man ser på andel utbetalinger til lokale leverandører. Vi undersøker derfor både hvor stor andel av kommunens leverandører som er lokale og hvor stor andel av kommunens utbetalinger som går til lokale leverandører. Om en kommune har gjort flere ulike typer anskaffelser fra samme leverandør vil denne leverandøren dermed kun inngå med én observasjon når vi undersøker andel lokale leverandører. Videre må det bemerkes at statistikken ikke tar høyde for leverandører som er til stede i kommunen, men som fakturerer fra enheter i andre kommuner. Slike leverandører vil i statistikken regnes som utenbygds leverandører.

2.1 Stort spenn i andel kjøp fra lokale leverandører

Tabell 2-1 viser hvordan kjøp fra lokale bedrifter med en enhet i samme kommune og samme bo- og arbeidsmarkedsregion, som andel av totale kjøp, fordeler seg for kommuner i de ulike nivåene på SSBs sentralitetsindeks. Som det fremkommer av tabellen, er det stort spenn i hvor mye som anskaffes fra lokale leverandører. I gjennomsnitt kjøpes det mest fra lokale i de mer sentrale kommunene (nivå 1 og 2), der leverandører fra samme kommune utgjør 20–23 prosent av leverandørmassen, enn i de mindre sentrale (nivå 5 og 6), der leverandører fra samme kommune utgjør 13–17 prosent. Dette har trolig sammenheng med

har i stor grad felles markeder for arbeidskraft og arbeidsplasser, der innbyggerne ikke trenger å flytte eller bruke vesentlig tid på å reise for å arbeide. Vi bruker her inndelingen av bo- og arbeidsmarkeder TØI har utarbeidet på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2019 (TØI, 2020).

³ <https://ldb.kommunal-rapport.no/start>

⁴ For kommunene Kvitsøy, Vega, Grane, Meløy, Saltdal, Etne, Vang, Bygland, Masfjorden, Lierne, Namsskogan og Lavangen mangler det data for 2019.

⁵ Sentralitetsindeksen er en kode med en verdi for hver kommune, som gir et mål for kommunens sentralitet.

⁶ Bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) er en inndeling av Norge i 159 funksjonelle regioner. En BA-region

at det lokale leverandørmarkedet er større og mer utviklet i sentrale kommuner.

Tabell 2-1 viser også hvor mange kroner, som andel av totale kjøp, som er lagt igjen hos lokale leverandører, enten i samme kommune eller i samme bo- og arbeidsmarkedsregion. Målt i andel kroner lagt igjen hos leverandører i samme kommune, er variasjonen mellom sentralitetsnivåene mindre. Denne ligger mellom 23–24 prosent for kommuner i nivå 1–4. For kommuner med sentralitetsnivå 5 ligger denne andelen på 19 prosent.

Videre finner vi at variasjonen på tvers av sentralitetsnivå er større når vi undersøker kjøp i

samme bo- og arbeidsmarkedsregion, enn innad i samme kommune. Målt i andel leverandører utgjør lokale leverandører 72 prosent av totale leverandører til kommuner med sentralitetsnivå 1 på SSBs sentralitetsindeks. Blant kommuner med sentralitetsnivå 6 utgjør lokale leverandører i samme BA-region kun 18 prosent. Tilsvarende finner vi at utbetalinger til leverandører i samme BA utgjør 77 prosent av kommunens totale utbetalinger i de mest sentrale kommunene, og 24 prosent av totale utbetalinger i de minst sentrale kommunene. Den store variasjonen her kan forklares av måten kommuner inndeles i sentralitetsnivåer, ettersom de mest sentrale kommunene også inngår i større BA-områder (med større leverandørmarkeder) enn de minst sentrale kommunene.

Tabell 2-1: Andel kjøp fra lokale bedrifter i samme kommune/bo- og arbeidsmarkedsregion per kommunenivå for 2019

Nivå på SSBs sentralitetsindeks	Leverandører fra samme kommune	Leverandører fra samme BA	Volum brukt på lokale (målt i andel kroner)	Volum brukt i samme BA (målt i andel kroner)	Antall kommuner i utvalg
Nivå 1	20 % [3 %, 57 %]	72 % [69 %, 75 %]	24 % [4 %, 71 %]	77 % [67 %, 88 %]	6
Nivå 2	23 % [7 %, 52 %]	50 % [17 %, 72 %]	23 % [3 %, 70 %]	52 % [15 %, 81 %]	19
Nivå 3	19 % [7 %, 43 %]	38 % [19 %, 72 %]	23 % [5 %, 61 %]	42 % [14 %, 84 %]	50
Nivå 4	18 % [5 %, 35 %]	30 % [7 %, 50 %]	24 % [5 %, 55 %]	37 % [5 %, 74 %]	71
Nivå 5	17 % [5 %, 27 %]	24 % [9 %, 46 %]	23 % [2 %, 63 %]	32 % [3 %, 77 %]	94
Nivå 6	13 % [0 %, 26 %]	18 % [0 %, 38 %]	19 % [0 %, 59 %]	24 % [0 %, 62 %]	103
Alle	17 % [0 %, 57 %]	27 % [0 %, 75 %]	22 % [0 %, 71 %]	34 % [0 %, 87 %]	343

Kilde: Kommunal Rapport (2020). Kjøp fra bedrifter i samme kommune/BA oppgis som andel av alle leverandører kommunen har gjennomført anskaffelser fra i 2019. Volum brukt på bedrifter i samme kommune/BA oppgis som andel av det totale beløpet kommunen har brukt på offentlige anskaffelser i 2019.

2.2 Kjøp fra lokale leverandører i distriktskommuner

Som nevnt i Kapittel 1.1 kjennetegnes distriktskommuner ved at de har et lite arbeidsmarked og liten tilgang til private tjenester, eller lang reiseavstand til større arbeidsmarkeder og tjenester (Meld. St. 5 (2019–2020)). Næringslivet i distriktene vil ha lengre avstand til sine markeder, og færre leverandører, finansinstitusjoner og kompetansemiljøer lokalt enn næringsliv i mer sentrale områder. Begrepet «distrikt» brukes i hovedsak om kommuner med lav sentralitet – nivå 5 og 6 på SSBs sentralitetsindeks – og utgjør mer enn halvparten av Norges kommuner.

Når det gjelder bo- og arbeidsmarkedsregioner fordeler distriktskommunene seg i to grupper: de som utgjør sitt eget arbeidsmarked og de som inngår i større arbeidsmarkedsregioner med sine nabokommuner (Meld. St. 5 (2019–2020)). Omtrent halvparten av bo- og arbeidsmarkedsregionene består av kun én kommune. Dette er i all hovedsak mindre sentrale kommuner (sentralitet 5 og 6), preget av store avstander og/eller øyer. Over halvparten av kommunene som utgjør sin egen BA-region ligger i Nord-Norge.

I dette delkapittelet ser vi nærmere på hvilke kommuner som har rapportert henholdsvis størst og minst andel kjøp fra lokale leverandører. Som nevnt innledningsvis er usikkerheten ved dataene større på individnivå, slik at det kan forekomme feilrapporteringer fra kommunene som gir utslag her.

2.2.1 Distriktskommuner som kjøper mye lokalt

Tabell 2-2 gir en oversikt over hvilke distriktskommuner som har flest lokale leverandører (både i samme kommune og i samme bo- og arbeidsmarkedsregion), som andel av alle leverandører kommunen har gjort anskaffelser med i 2019.

Kommunene som kommer høyt på listen, med unntak av Øystre Slidre, har et relativt høyt antall innbyggere sammenlignet med øvrige distriktskommuner. Det er med andre ord snakk om de større kommunene, og det kan være grunn til å forvente at slike kommuner både har en bedre innkjøpskompetanse og tilgang på ressurser internt i kommunen, i tillegg til at leverandørmarkedet trolig er mer utviklet og at disse kommunene inngår i større bo- og arbeidsmarkedsområder.

Tabell 2-2: Distriktskommuner som kjøper mye lokalt – andel lokale leverandører som andel av alle leverandører til kommunen i 2019

Kommune	Antall innbyggere	Lev. fra samme kommune	Lev. fra samme BA
Øystre Slidre	3 229	27 %	40 %
Nærøysund	9 623	26 %	26 %
Senja	14 851	26 %	28 %
Kinn	17 207	26 %	29 %
Sogndal	11 847	25 %	28 %
Sør-Varanger	10 158	24 %	24 %
Vestvågøy	11 433	24 %	24 %

Kilde: Kommunal Rapport (2020). Leverandører i samme kommune/BA oppgis som andel av alle leverandører kommunen har gjennomført anskaffelser fra i 2019.

Tabell 2-3 gir en oversikt over distriktskommuner hvor en stor andel av kommunens utbetalinger har gått til lokale leverandører (i samme kommune/bo- og arbeidsmarkedsregion), som andel av det totale utbetalinger i kommunen i 2019. Målt i andel av totale utbetalinger ser vi at kommunestørrelse (antall innbyggere) ikke har like mye å si for hvor stor andel av kommunens utbetalinger som går til lokale leverandører. Her kan andre faktorer spille inn, for eksempel kan det tenkes at kommuner på listen har gjennomført en eller flere større anskaffelser fra en lokal leverandør.

Tabell 2-3: Distriktskommuner som kjøper mye lokalt – andel kroner lagt igjen hos lokale leverandører som andel av totale utbetalinger i 2019

Kommune	Antall innbyggere	Volum brukt på bedrifter i samme kommune	Volum brukt på bedrifter i samme BA
Ringeby	4 392	63 %	74 %
Deatnu-Tana	2 918	59 %	59 %
Beiarn	1 017	52 %	52 %
Kinn	17 207	49 %	52 %
Kviteseid	2 403	46 %	50 %
Vestvågøy	11 433	44 %	44 %
Nordreisa	4 861	43 %	43 %

Kilde: Kommunal Rapport (2020). Volum brukt på bedrifter i samme kommune/BA oppgis som andel av det totale beløpet kommunen har brukt på offentlige anskaffelser i 2019.

2.2.2 Distriktskommuner som kjøper lite lokalt

Blant kommunene som har færrest lokale leverandører er det flere små kommuner med få innbyggere. Mindre kommuner har gjerne både et mindre lokalt leverandørmarked og dårligere tilgang på kompetanse og ressurser innen offentlige anskaffelser. Dette kan bidra til at andelen lokale leverandører blir lav. I kommunene som synes å kjøpe minst lokalt utgjør leverandører fra samme kommune kun fem til syv prosent.

Vi har blant annet vært i kontakt med Vaksdal kommune som har en relativt liten andel lokale kjøp i egen kommune. De bekrefter at mesteparten av deres innkjøp skjer gjennom Innkjøpssamarbeidet til Bergen kommune. Dette forklares med at kommunen hverken har tilstrekkelig kompetanse eller kapasitet til å gjøre mange av sine anskaffelser selv. Vaksdal kommune ligger i samme bo- og arbeidsmarkedsregion som Bergen kommune (m.fl.), og legger derfor igjen en høy andel av sine utbetalinger hos leverandører i denne bo- og arbeidsmarkedsregionen.

2.2.3 Anskaffelser i distriktskommuner med mellom 4 000 og 8 000 innbyggere

Ettersom befolkningsstørrelse og størrelse på lokalt næringsliv kan påvirke kommuners mulighet til å anskaffe lokalt, har vi videre sett på innkjøp i distriktskommuner med mellom 4 000 og 8 000 innbyggere. Også blant disse kommunene varierer andel lokale leverandører, som det fremkommer av Tabell 2-4. I gjennomsnitt er 18 prosent av leverandørene fra samme kommune og 23 prosent av leverandørene fra samme bo- og arbeidsmarkedsregion. Andel leverandører fra samme kommune varierer imidlertid fra 12 prosent til 23 prosent, mens andel leverandører fra samme bo- og arbeidsmarkedsregion varierer fra 14 til 29 prosent. Dette tyder på at det er et stort potensial for økt kjøp fra lokale leverandører, fra kommuner som i dag gjør dette i liten grad.

Tabell 2-4: Kjøp fra lokale leverandører – distriktskommuner med mellom 4 000 og 8 000 innbyggere, 2019

Kommune	Antall innbyggere	Lev. fra samme kommune	Lev. fra samme BA
Gj.snitt for utvalget	5 456	18 %	23 %
Kommuner som kjøper mye lokalt			
Tynset	5 578	23 %	29 %
Drangedal	4 060	23 %	46 %
Vadsø	5 788	22 %	22 %
Stryn	7 130	22 %	22 %
Oppdal	7 001	22 %	23 %
Nord-Fron	5 723	21 %	29 %
Surnadal	5 920	21 %	23 %
Kommuner som kjøper lite lokalt			
Bardu	4 005	12 %	17 %
Averøy	5 788	12 %	24 %
Tjeldsund	4 216	13 %	31 %
Hol	4 441	14 %	14 %
Årdal	5 193	14 %	15 %

Kilde: Kommunal Rapport (2020). Kjøp fra bedrifter i samme kommune/BA oppgis som andel av alle leverandører kommunen har gjennomført anskaffelser fra i 2019. Høyanger og Åmot som kom svært lavt på statistikken er tatt ut av oversikten, ettersom det virker å være mangler i datagrunnlaget. Høyanger og Åmot hadde i 2018 og 2019 rundt 11-12 prosent leverandører fra samme kommune.

3. Juridisk utredning: Hva er kommunenes handlingsrom?

3.1 Oversikt over anskaffelsesregelverket

Kommuner må følge regelverket for offentlige anskaffelser når de gjør innkjøp. Reglene følger av anskaffelsesloven (2016) med tilhørende forskrifter, særlig anskaffelsesforskriften (2016).

Loven og forskriftene gjennomfører EUs anskaffelsesdirektiver og WTO-avtalen om offentlige anskaffelser (GPA-avtalen) i norsk rett. I tillegg har norske myndigheter valgt å innføre egne regler for innkjøp som ikke omfattes av det internasjonale regelverket.

3.1.1 Terskelverdier – anvendelsesområdet for de ulike delene av regelverket

Regelverket for offentlige anskaffelser er, litt forenklet, organisert slik at reglene blir strengere og mer detaljert jo høyere verdien på innkjøpet er. For kjøp etter anskaffelsesforskriften gjelder følgende:⁷

- Kontrakter under 100 000 kr ekskl. mva. er ikke omfattet av anskaffelsesregelverket⁸
- Kontrakter mellom 100 000 kr ekskl. mva. og nasjonal terskelverdi (per september 2022: 1 300 000 kr ekskl. mva.) er i hovedsak kun underlagt anskaffelsesregelverkets grunnleggende prinsipper⁹
- Kontrakter over nasjonal terskelverdi på 1 300 000 millioner kroner, men under EØS-terskelverdiene¹⁰ må kunngjøres i Doffin (norsk database for offentlige innkjøp) og må følge bestemte prosedyrer
- Kontrakter over EØS-terskelverdiene må kunngjøres i Doffin og TED (EØS-database for offentlige innkjøp), og følge strengere prosedyrer

Dette betyr blant annet at en kommunal innkjøper i utgangspunktet kan gjøre kjøp under 100 000 kr ekskl. mva. direkte, uten konkurranse. Som vi vil komme tilbake til i punkt 4.8 nedenfor, betyr det også at det ikke er plikt til å kunngjøre

konkurranser eller bruke bestemte anskaffelsesprosedyrer hvis anskaffelsens verdi ikke overstiger nasjonal terskelverdi.

Når en offentlig oppdragsgiver gjør regelmessige kjøp av varer eller tjenester, skal verdien av disse innkjøpene i løpet av ett år ses samlet. Et eksempel på dette kan være en kommune som gjør et enkelt innkjøp av kontorrekvisita som har en verdi langt under 100 000 kr ekskl. mva., men som bruker mer enn 100 000 kr ekskl. mva. på kontorrekvisita i løpet av et år. Det enkelte innkjøpet vil da være underlagt anskaffelsesregelverket til tross for at innkjøpet isolert sett har lav verdi.

Sentrale momenter ved vurderingen av om flere kontrakter skal ses samlet, er:

- Hvorvidt ytelsene som kontraktene omfatter, er avhengige av hverandre i den forstand at de tar sikte på å oppfylle et felles formål eller dekker samme eller tilsvarende behov, herunder om de skal benyttes i samme prosjekt
- Tidsmessig sammenheng
- Hvorvidt varene eller arbeidene normalt kan leveres fra én leverandør
- Hvordan anskaffelser av de aktuelle varene/arbeidene normalt gjennomføres
- Omgåelsesbetraktninger
- Forretningsmessig vurdering av hva som anses som effektive anskaffelser¹¹

Dersom oppdragsgiveren består av flere atskilte driftsenheter, skal den samlede anslåtte verdien for alle driftsenhetene legges til grunn for beregningen. Dette gjelder likevel ikke når en driftsenhet selv er ansvarlig for sine anskaffelser eller visse kategorier anskaffelser.¹²

3.2 Anskaffelsesregelverkets formål og grunnleggende prinsipper

3.2.1 Formålet med anskaffelsesloven

Formålet med anskaffelsesloven følger av loven § 1:

per september 2022 2,2 millioner kroner ekskl. mva. for kommunale vare- og tjenestekontrakter og plan- og designkonkurranser, 56 millioner kroner ekskl. mva. for bygge- og anleggskontrakter, og 7,8 millioner kroner ekskl. mva. for kontrakter om særlige tjenester og konkurranser om helse- og sosialtjenester, se § 5-3.

¹¹ Dragsten (2020) s. 237

¹² De detaljerte reglene om dette finnes i anskaffelsesforskriften (2016) § 5-4 (se blant annet tredje og niende ledd).

⁷ For anskaffelser etter forsyningsforskriften og konsesjonskontraktforskriften og forsvars- og sikkerhetsanskaffelser, gjelder andre og høyere terskelverdier for kunngjøringsplikt. oversikt-nye-eos-terskelverdier-oppdaterert.pdf (regjeringen.no)

⁸ Anskaffelsesloven (2016, § 2)

⁹ Se punkt 3.2

¹⁰ Terskelverdiene fremgår av forskriftene, se anskaffelsesforskriften (2016) kap. 5. EØS-terskelverdiene for anskaffelser som følger anskaffelsesforskriften (2016) er

«Loven skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Den skal også bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.»

At anskaffelser skal foretas på en samfunnstjenlig måte vil kunne ivareta hensyn til blant annet konkurranse, arbeidslivskriminalitet, miljø, klima og sosiale forhold.¹³

Formålsparagrafen oppsummerer både det opprinnelige målet i offentlige anskaffelser og øvrige samfunnshensyn som senere er lagt til.

Det opprinnelige målet for offentlige anskaffelser kan oppsummeres som best behovsdekning/kostnad i den enkelte anskaffelse. Dette innebærer et mål om at offentlige anskaffelser skal bidra til mest mulig effektiv offentlig tjenesteproduksjon slik at man oppnår best mulig behovsdekning til lavest mulig kostnad (Oslo Economics, 2018). Den offentlige utredningen «Enklere regler – bedre anskaffelser» (NOU 2014:4), viser til Regelverket fra statens anskaffelsesvirksomhet mv. (REFSA) fra 1975:

«Målet for enhver anskaffelsesvirksomhet vil være å sørge for at brukerens behov blir dekket på en mest mulig effektiv og hensiktsmessig måte, slik at brukeren får det «riktige» produkt – sett i relasjon til formålet til riktig tid og til lavest mulig pris.»

Offentlige oppdragsgivere har flere langsiktige mål, i tillegg til det opprinnelige målet om å oppnå best mulig behovsdekning til lavest mulig kostnad i den enkelte anskaffelse. Noen av disse målene, herunder konkurranse på sikt, kan knyttes til den første delen av formålsparagrafen i anskaffelsesforskriften (fordi konkurranse bidrar til effektiv bruk av samfunnets ressurser). Øvrige samfunnshensyn, som hensynet til miljø, lønn- og arbeidsforhold og menneskerettigheter, knytter seg i hovedsak til

andre del av formålsparagrafen, det vil si å bidra til at «det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte».¹⁴

3.2.2 Overordnet om de grunnleggende prinsippene

Når offentlige oppdragsgivere gjør innkjøp som er omfattet av anskaffelsesregelverket, skal de overholde grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet. Dette følger av anskaffelsesloven § 4.

Både rettspraksis og praksis fra Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) viser at de grunnleggende prinsippene gir konkrete plikter og rettigheter for oppdragsgivere og leverandører. Prinsippene fungerer i tillegg som momenter ved tolkningen av enkeltbestemmelser i anskaffelsesregelverket.

3.2.3 Konkurransesprinsippet

Konkurransesprinsippet innebærer som hovedregel at det skal være konkurranse om alle innkjøp som omfattes av anskaffelsesregelverket. Dette gjelder uavhengig av om verdien av innkjøpet er så stor at det er kunngjøringsplikt eller ikke.¹⁵ Under terskelverdiene må oppdragsgiveren også sørge for konkurranse om kontrakten ved at han gjør oppdraget kjent for «et rimelig antall leverandører, for på denne måten å oppnå best mulig pris og kvalitet i det relevante markedet». Dette kan eksempelvis gjøres gjennom en frivillig kunngjøring av konkurranse på Doffin eller ved at oppdragsgiveren selv innhenter tilbud fra flere.¹⁶

Det er ikke tilstrekkelig å kunngjøre en konkurranse eller invitere flere leverandører til å gi tilbud for å etterleve det grunnleggende prinsippet om konkurranse. Anskaffelsesprosessen må også gjennomføres på en slik måte at den ikke begrenser konkurransen unødvendig.¹⁷

Kravet til konkurranse gjelder så langt det er mulig. Kun unntaksvis vil oppdragsgiveren derfor kunne tildele en kontrakt direkte til en leverandør uten konkurranse (så lenge verdien av kontrakten er lik eller overstiger 100 000 kr ekskl. mva.). Avvik fra prinsippet kan for eksempel være tillatt der det kun foreligger én leverandør i markedet og oppdragsgiveren kan anskaffe ytelsen direkte fra leverandøren.¹⁸ Det er kun dersom årsaken til at konkurransen hindres er et saklig behov hos oppdragsgiver, at det unntaksvis kan være lovlig å

¹³ Innst. 358 L (2015-2016) s. 16.

¹⁴ Virkninger av store offentlige kontrakter Oslo Economics rapport 2020-21

¹⁵ Se punkt 3.1.1

¹⁶ Nærings- og fiskeridepartementet (2018), punkt 7.3

¹⁷ Se for eksempel EU-domstolens sak C-234/03 og KOFA saker 2007/74 og 2012/238.

¹⁸ Nærings- og fiskeridepartementet (2018), punkt 7.3

gjennomføre en konkurranse som inneholder krav og vilkår som er sterkt konkurransebegrensende.¹⁹

3.2.4 Likebehandlingsprinsippet

Likebehandlingsprinsippet skal sikre at alle potensielle leverandører gis like muligheter i konkurransen om offentlige kontrakter. Prinsippet innebærer for eksempel at all informasjon som blir gjort tilgjengelig for en leverandør, også må gjøres tilgjengelig for de andre leverandørene.²⁰

Prinsippet innebærer også at oppdragsgiver ikke kan gi fordeler til utvalgte leverandører som går på bekostning av andre. Oppdragsgiveren må for eksempel i evalueringen vektlegge både positive og negative egenskaper ved de enkelte leverandørene likt og kan ikke trekke noen leverandører for forhold som andre leverandører ikke blir trukket for.²¹

Likebehandlingsprinsippet omfatter også et forbud mot diskriminering mellom leverandører på bakgrunn av nasjonalitet. Forbudet mot diskriminering innebærer at en oppdragsgiver i utgangspunktet ikke kan innrette en anskaffelse slik at utenlandske leverandører diskrimineres eller at norske leverandører favoriseres. Både direkte diskriminering og indirekte diskriminering er forbudt. Et eksempel på direkte diskriminering er at det eksplisitt stilles krav om bruk av leverandører eller materialer fra et utvalgt EØS-land. EU-domstolen konkluderte i sak C-243/89 (Storebælt) med at det var ulovlig av oppdragsgiveren å stille krav om at leverandørene i størst mulig utstrekning skulle benytte danske materialer og dansk arbeidskraft. Indirekte diskriminering kan være at en oppdragsgiver stiller krav om at leverandøren har lokalt nærvær eller responstid, til tross for at det ikke er nødvendig etter en objektiv vurdering.²²

Likebehandlingsprinsippet er ikke absolutt. Forskjellsbehandling kan være lovlig når det er saklig og forholdsmessig. Det er for eksempel tillatt å utarbeide konkurransegrunnlaget på norsk og stille krav om at tilbud skal være på norsk. Det kan også være tilfeller hvor lokalt nærvær eller responstid er fordelaktig eller nødvendig etter en objektiv vurdering. Dersom det er saklige grunner for det, er det i slike tilfeller akseptabelt å forskjellsbehandle ved å stille et slikt krav. I slike tilfeller bør oppdragsgiver begrunne hvorfor det er satt krav om lokalt nærvær eller responstid.²³

3.2.5 Prinsippene om forutberegnelighet og etterprøvnbarhet

Prinsippet om forutberegnelighet innebærer at anskaffelsesprosessen skal være forutsigbar for leverandørene og skal sikre åpenhet om alle stadier i prosessen. Kravet om forutberegnelighet skal gjøre det mulig for leverandørene å vurdere om de vil delta i konkurransen. Prinsippet skal også sikre at leverandørene kan stole på at de angitte opplysningene om konkurransen blir fulgt.

Prinsippet om etterprøvnbarhet skal ivareta leverandørenes rettsikkerhet og gjøre det mulig, både for leverandører og eventuelle tredjeparter, å sjekke om oppdragsgiveren har fulgt reglene som gjelder for konkurransen og dermed har opptrådt på en måte som forvalter samfunnets ressurser effektivt.²⁴

3.2.6 Forholdsmessighetsprinsippet

Forholdsmessighetsprinsippet innebærer at offentlige oppdragsgivere skal gjennomføre anskaffelser som er underlagt regelverket på en måte som står i forhold til anskaffelsens art, omfang, verdi og kompleksitet. Forholdsmessighetsprinsippet setter grenser både for hvor strenge krav oppdragsgiveren kan stille til leverandørene og for hvor strenge krav som kan stilles til oppdragsgiveren ved gjennomføringen av en anskaffelse.²⁵

3.2.7 Hensynet til små og mellomstore bedrifter

Da det ble vedtatt nye anskaffelsesdirektiver i EU, var det et sentralt formål å gi lettere tilgang til offentlige kontrakter for små og mellomstore bedrifter (SMB).²⁶

SMB defineres ofte som foretak med under 100 ansatte. Forskningsrådet bruker denne grensen i sin årsrapport for SMB. NHO avgrensar også SMB foretak med under 100 ansatte.

EU har en annen avgrensning for små og mellomstore bedrifter som til en viss grad brukes i Norge. EU setter grensen for små og mellomstore bedrifter til under 250 årsverk, årlig omsetning under 50 millioner euro eller årlig balanse under 43 millioner euro. Denne grensen brukes i Norge i forbindelse med ulike tilskuddsordninger som helt eller delvis finansieres av EU-midler.²⁷ Det er denne grensen som er relevant for anskaffelsesregelverket, noe som innebærer at mer enn 99 prosent av alle

¹⁹ Se for eksempel EU-domstolens sak C-513/99 og KOFA-saker 2015/102 og 2012/238.

²⁰ Se for eksempel KOFA-sak 2007/83, premiss 25 og KOFA-sak 2007/116, premiss 64.

²¹ Se for eksempel KOFA-sak 2006/14.

²² Nærings- og fiskeridepartementet (2018), punkt 7.4.1

²³ Nærings- og fiskeridepartementet (2018), punkt 7.4.1

²⁴ Nærings- og fiskeridepartementet (2018), punkt 7.5

²⁵ Nærings- og fiskeridepartementet (2018), punkt 7.2

²⁶ Prop.51 L (2015-2016) s. 7.

²⁷ Nærings- og fiskeridepartementet (2012)

norske bedrifter regnes som SMB i anskaffelsesregelverkets forstand.²⁸

For offentlige oppdragsgivere som ønsker tilbud fra lokale bedrifter, vil det at de aller fleste bedrifter i Norge er SMB innebære at det normalt vil være fordelaktig å legge til rette for at SMB kan være konkurransedyktige i den enkelte anskaffelsesprosessen. Dette vil også være legitimt etter anskaffelsesretten.

3.2.8 Forbud mot omgåelse av regelverket

I anskaffelsesretten gjelder et forbud mot omgåelse av regelverket. Dette forbudet kommer direkte til uttrykk i flere konkrete bestemmelser i anskaffelsesforskriften (2016). Et eksempel er anskaffelsesforskriften (2016) § 5-4 fjerde ledd. Bestemmelsen sier, i forbindelse med beregning av verdien av en kontrakt, at oppdragsgiveren ikke skal «velge beregningsmåte eller dele opp en kontrakt med det formål å unnta kontrakten fra forskriften». Forbudet mot omgåelse gjelder generelt i anskaffelsesretten, ikke bare der det er eksplisitt angitt. EUs anskaffelsesdirektiv²⁹ art. 18 nr. 1 inneholder et uttrykkelig, generelt forbud mot omgåelse av regelverket. Dette er ikke videreført i den norske lovteksten fordi departementet mente dette var «såpass selvsagt at det ikke er nødvendig å innarbeide forbudet i lovteksten».³⁰ Det avgjørende for om en handling rammes av forbudet mot omgåelse er i utgangspunktet om formålet med handlingen var å omgå regelverket. Handlinger som har et legitimt formål, for eksempel oppdeling av kontrakter for å legge til rette for små og mellomstore bedrifter, rammes i utgangspunktet ikke av forbudet mot omgåelse.

²⁸ Statistisk sentralbyrå (2022).

²⁹ Direktiv 2014/24/EU

³⁰ Prop. 51 L (2015-2016) punkt 7.4.5

4. Mulige tiltak for å legge til rette for små og mellomstore bedrifter og konkurranse fra lokale leverandører

Anskaffelsesregelverket regulerer i hovedsak gjennomføringen av konkrete anskaffelsesprosesser, og regulerer i liten grad hvordan kommunene skal innrette anskaffelsesvirksomheten sin på et overordnet plan. Dette innebærer at kommunene har stor frihet til å gjøre tiltak som generelt bedrer små og mellomstore og lokale leverandørers konkurransedyktighet når det gjelder kommunale kontrakter.

I dette kapitlet vil vi omtale følgende tiltak som kan berøre flere anskaffelser i kommunen:

- Vedta anskaffelsesstrategi i kommunen der utvikling av lokale leverandører blir definert som et mål
- Generelle dialog rettet mot det lokale leverandørmarkedet
- Ha en gjennomtenkt strategi for innkjøps-samarbeid
- Vurdere desentraliserte innkjøp

Til tross for at anskaffelsesprosesser til dels er gjenstand for omfattende regulering, har offentlige oppdragsgivere muligheter til å legge til rette for at lokale leverandører kan være konkurransedyktige i den enkelte innkjøpsprosessen. I dette kapitlet vil vi derfor videre gjøre rede for noen aktuelle tiltak kommuner kan vurdere å gjøre i den enkelte anskaffelse:

- Ha dialog med leverandørmarkedet i forbindelse med den enkelte anskaffelse
- Vurdere oppdeling av kontrakter
- Være bevisste på bruk av frivillige kunngjøringer
- Forenkle anskaffelsesprosessene
- Bruke relevante krav og kriterier
- Direkte kjøp

I det videre utdyper vi handlingsrommet knyttet til hvert av disse mulige grepene og viser til eksempler på praksis i kommunesektoren.

4.1 Vedta anskaffelsesstrategi der utvikling av lokalt næringsliv settes som mål

4.1.1 Juridisk handlingsrom

Avtalene som inngås gjennom offentlige anskaffelser er viktige for leverandørene og for samfunnet i sin helhet. Kommuner har anledning til å vedta en anskaffelsesstrategi for å påvirke overordnet tenking og adferd hos i en viss retning, på tvers av seksjoner og for alle faser i anskaffelsesprosessen. Strategiens mål bør naturligvis være i tråd med grunnleggende prinsipper for offentlige anskaffelser.

4.1.2 Eksempler fra kommunesektoren

De fleste kommunene vi har snakket med, og særlig de med en relativt høy andel lokale leverandører, har vedtatt anskaffelsesstrategi i kommunen der utvikling av lokalt næringsliv settes som mål. En slik strategi kan for eksempel innebære at kommunens anskaffelser skal bidra til markedsutvikling lokalt, slik som Oppdal kommune skriver i sin anskaffelsesstrategi:

Oppdal skal arbeide aktivt for å få et godt tilpasset og utviklet lokalt og regionalt leverandørmarked slik at våre behov ved anskaffelser blir dekket.

Videre står det i Oppdals anskaffelsesstrategi at anskaffelser skal bidra til markedsutvikling slik at kommunen får:

[...] flere lokale leverandører, særlig innenfor konsulentsegmentet.

I strategien beskrives flere tiltak kommunen skal benytte for å oppnå disse effektene, blant annet at kommunen skal gjennomføre generelle dialoger med leverandørmarkedet, dele opp store anskaffelser, og legge til rette for tidliginvolvering av næringslivet i anskaffelser. Et utklipp fra innkjøpsstrategien er inkludert i Figur A-1 i vedlegget til denne rapporten.

Hol kommunes anskaffelsesstrategi inneholder et punkt om at kommunen skal ta samfunnsansvar og gjøre lokalt næringsliv i stand til å levere konkurransedyktige tilbud. Kommunen har listet opp en rekke tiltak for å oppnå dette, blant annet å øke lokale leverandørers kunnskap og kompetanse om offentlige anskaffelser, bruk av forholdsmessige krav som er relevante for leveransen og ikke urimelige, oppdeling av store anskaffelser der det passer, samt å vektlegge andre kriterier enn pris.

Hol kommune trekker også frem at de gjennom sine anskaffelser skal bidra til å oppfylle FNs bærekraftsmål om å «fremme bærekraftige ordninger for offentlige anskaffelser» og redusere miljøbelastning. Dette kan inkludere at kortreiste varer og tjenester foretrekkes fremfor varer og tjenester med lengre reisevei og dermed også større utslipp i forbindelse med transport. Et utklipp fra Hol kommunes innkjøpsstrategi er inkludert i Figur A-2 i rapportens vedlegg.

4.2 Generell dialog rettet mot det lokale leverandørmarkedet

4.2.1 Juridisk handlingsrom

Det er tillatt for offentlige oppdragsgivere å ha dialog med leverandørmarkedet før gjennomføringen av konkurranser. Dette omfatter både dialog om konkrete anskaffelser, som vi vil komme tilbake til i delkapittel 4.54.5, men også dialog på et bredere grunnlag om kommunens innkjøp.

Kommunene kan for eksempel trygt innhente informasjon fra lokale leverandører om leverandørenes erfaringer med kommunen som innkjøper, for på den måten å få en bedre forståelse av hvilke hindringer lokale leverandører opplever når det gjelder å skulle få kontrakt med kommunen.

Kommunene kan også trygt gjennomføre leverandørmøter lokalt, med fysisk oppmøte, for å orientere om innkjøpsplanene sine, så lenge slike møter er åpne for alle. Et slikt åpent, lokalt informasjonstilbud kan også omfatte et tilbud om opplæring i det å gi tilbud til kommunen og offentlige virksomheter generelt.

Kommunene står fritt til å annonsere konkurranser lokalt i tillegg til i Doffin og TED, og også til å oppfordre konkrete lokale virksomheter til å gi tilbud.

4.2.2 Eksempler fra kommunesektoren

Generell dialog rettet mot det lokale leverandørmarkedet kan gjennomføres på flere måter. Et eksempel på dette ble trukket frem i intervju med

Tysvær kommune. Sammen med Karmøy og Haugesund gjennomførte Tysvær i 2020 en leverandørkonferanse, med formål om å skape et godt samarbeid mellom kommune og næringsliv. Tema for konferansen var klima og miljø. Representanter fra kommunene, lokale og nasjonale leverandører og øvrige instanser holdt innlegg. Som del av programmet var blant annet en sesjon om hvordan tilbydere kan levere tilbud til kommunen, en sesjon om bruk av klima- og miljøkrav i kommunale anskaffelser og en presentasjon av kommende bygg og anleggsprosjekt og rammeavtaler i kommunene. Se Figur A-4 og Figur A-5 i rapportens vedlegg for invitasjon og program fra leverandørkonferansen.

Oppdal kommune har de siste 4 årene hatt god erfaring med å gjennomføre årlige innkjøpsseminar i samarbeid med næringsforeningen. Sist konferanse ble avholdt i oktober 2021, der holdt kommunen blant annet et innlegg om erfaring med bruk av konkurransegjennomføringsverktøyet TendSign, og åpnet opp for at næringslivet kunne gi innspill på sin erfaring rundt dette. Videre holdt en representant fra KS Advokatene et innlegg om kommunens handlingsrom ved bruk av tildelingskriterier i konkurranser, herunder hva kommunen kan gjøre og ikke kan gjøre. Innenfor samme tema holdt også en representant fra Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig et innlegg om hva kommunen har lov til å gjøre med tanke på å stille krav som kan gjøre lokale entreprenører konkurransedyktige. Programmet fra dette innkjøpsseminaret er inkludert denne rapportens vedlegg.

4.3 Ha en gjennomtenkt strategi for innkjøpssamarbeid

4.3.1 Juridisk handlingsrom

Samarbeid om innkjøp kan ha mange positive virkninger, blant annet reduserte transaksjonskostnader, mer profesjonelle innkjøp, og bedre kommersielle betingelser. Innkjøpssamarbeid kan imidlertid også ha uønskede virkninger, for eksempel at kontraktene blir for store til at lokale leverandører har mulighet til å påta seg oppdraget, eller at kommunen får begrenset mulighet til å påvirke hvordan konkurranser om kontrakter blir innrettet.

Innkjøpssamarbeid trenger ikke stå i veien for kommuners tilrettelegging for små og mellomstore bedrifter, samt konkurranse fra lokale leverandører, dersom kontraktene deles opp tilstrekkelig innad i innkjøpssamarbeidet. Et tiltak kan derfor være at kommunen påvirker kontraktstrategien til samarbeidet i retning av oppdeling. En annen mulighet er å trekke prioriterte

kategorier ut av samarbeidet, og gjøre anskaffelser av disse selv.

Kommunene kan velge selv om de ønsker å delta i innkjøpssamarbeid eller ikke. Anskaffelsesregelverket begrenser ikke denne valgfriheten, og kommunene står derfor i utgangspunktet helt fritt til å velge å gjennomføre anskaffelser selv, i stedet for å samarbeide med andre offentlige oppdragsgivere. Det er likevel viktig å merke seg at det kan være inngått avtaler om innkjøpssamarbeid som er rettslig bindende for kommunene.

4.3.2 Eksempler fra kommunesektoren

Flere av kommunene vi har snakket med oppgir å ha en gjennomtenkt strategi for bruk av innkjøpssamarbeid. Dette går blant annet ut på å gjøre vurderinger av hvilke rammeavtaler det er hensiktsmessig å ta del på og ikke. De informerer om at det særlig er ved større rammeavtaler med nasjonalt leverandørmarked, som for eksempel kontorrekvisita, IT-utstyr, forbruksmateriell, mobilabonnement mv., at de ønsker å gjennomføre anskaffelsen i samarbeid. Ved å samarbeide på denne typen avtaler, blir volumet større, og da kan det ofte være lettere å oppnå bedre behovsdekning/kostnad, fordi kommunene oppnår en sterkere forhandlingsmakt i samarbeid.

Samtidig kan innkjøpssamarbeid ha uønskede virkninger for små og mellomstore bedrifter og lokalt næringsliv, særlig om kontraktene blir for store til at lokale leverandører kan påta seg oppdrag eller til at kommunen kan påvirke innrettingen av konkurransen. Dermed kan det være fornuftig å vurdere hvorvidt det er visse kategorier der det er mer hensiktsmessig for kommunen å gjennomføre anskaffelser på egenhånd. For eksempel når det gjelder varer og tjenester hvor det eksisterer et lokalt leverandørmarked og det ikke lar seg gjøre å dele opp konkurransen innad i samarbeidet, kan kommuner ønske ikke å ta del i større rammeavtaler.

Der det lar seg gjøre, og er hensiktsmessig, bør kommunen påvirke utforming av konkurransegrunnlag og kravspesifikasjon på en måte som legger til rette for små og mellomstore bedrifter og lokalt næringsliv. Et eksempel på dette finner vi i en anskaffelse gjennomført av Viken Vest Innkjøpssamarbeid, der man åpner for at kommunene kan gjøre anskaffelser av lokalproduserte produkter utenom rammeavtalen:

Kunden forbeholder seg retten til å ikke benytte rammeavtalen ved

spesielt fordelaktige tilbud, dersom leverandøren ikke kan tilby produktet eller ved kjøp av lokale produkter hos lokale leverandører/produsenter.

Se utklipp fra dette konkurransegrunnlaget i Figur A-7 i rapportens vedlegg.

Det er viktig å fremheve at anskaffelser gjennom innkjøpssamarbeid i prinsippet kan ta hensyn til konkurranse fra lokale leverandører, gjennom oppdeling av kontrakter. Et eksempel på dette er en anskaffelse av legemiddel, multidoser, farmasøytiske tjenester og nettkurs i legemiddelhåndtering gjennomført av Sunnhordaland interkommunale innkjøpsforum på vegne av kommunene Bømlo, Eidfjord, Etne, Fitjar, Haugesund, Jondal, Karmøy, Kvinnherad, Odda, Sauda, Stord, Suldal, Sveio, Tysnes, Tysvær, Ullensvang, Utsira og Vindafjord. I konkurransegrunnlaget åpnes det for å gi tilbud til en, flere eller alle kommunene. Se eksempel i rapportens vedlegg.

4.4 Vurdere desentraliserte innkjøp

4.4.1 Juridisk handlingsrom

På samme måte som samarbeid med andre oppdragsgivere om innkjøp kan ha fordeler, kan det å samle innkjøp i ulike deler av en kommune ha positive virkninger. Samtidig vil også sentralisering av innkjøp i kommunen kunne ha flere av de samme negative virkningene som det å delta i innkjøpssamarbeid.

Anskaffelsesregelverket regulerer i liten grad hvordan innkjøpsvirksomheten skal organiseres innad i kommunen. En kommune står derfor fritt til blant annet å inngå flere mindre kontrakter for kjøp av lignende varer og tjenester heller enn å samle innkjøp i store avtaler som gjelder hele kommunen.

Når en kommune gjør regelmessige kjøp av varer eller tjenester, skal i utgangspunktet verdien av hele kommunens innkjøp av lignende varer og tjenester i løpet av et år legges til grunn når man skal ta stilling til hvilke regler som gjelder for anskaffelsen.³¹ Et eksempel på dette kan være en kommune som gjør et enkelt innkjøp av kontorrekvisita som har en verdi langt under 100 000 kr ekskl. mva., men som bruker mer enn 100 000 kr ekskl. mva. på kontorrekvisita i løpet av et år. Det enkelte innkjøpet vil da være underlagt

³¹ Se punkt 3.1.1.

anskaffelsesregelverket til tross for at innkjøpet isolert sett har lav verdi.

Dersom oppdragsgiveren består av flere atskilte driftsenheter, skal den samlede anslåtte verdien for alle driftsenhetene legges til grunn for beregningen. Det er ikke noe i veien for at de ulike driftsenhetene inngår forskjellige kontrakter, men ved verdiberegningen må enhetene likevel ta hensyn til den samlede anskaffelsen av den aktuelle ytelsen.

Dette gjelder likevel ikke når en driftsenhet selv er ansvarlig for sine anskaffelser eller visse kategorier anskaffelser.³² Det betyr at en kommunal driftsenhet som selv er ansvarlig for sine anskaffelser i utgangspunktet ikke trenger å ta hensyn til hvilke innkjøp som gjøres i kommunen for øvrig når den gjennomfører innkjøp.³³

Dersom dette gjøres på riktig måte, kan det å desentralisere innkjøp og gi ansvaret til ulike driftsenheter gjøre disse i stand til hver for seg å gjøre kjøp under terskelverdier som ellers ville blitt overskredet, og dermed følge enklere deler av anskaffelsesregelverket for kjøpene enn de ellers hadde måttet.³⁴

Spørsmålet om når en driftsenhet kan sies å selv være ansvarlig for sine anskaffelser eller en kategori av anskaffelser har dessverre ikke et presist svar. Ut fra juridisk teori³⁵ kan det se ut til at følgende er sentrale momenter i vurderingen:

- Enheten beslutter selv hvilke anskaffelser som skal foretas
- Enheten er ansvarlig for gjennomføringen av anskaffelsen og kan beslutte hvem det skal inngås kontrakt med uavhengig av andre enheter, som for eksempel overordnede organer
- Enheten er selvstendig budsjettmessig og administrasjonsmessig
- Enheten står for finansieringen av kontrakten / har eget budsjett
- Ytelsene som skal leveres, anskaffes for enhetens bruk og ikke andre avdelingers bruk
- Beslutningen om anskaffelsen tas uavhengig av andre enheter, for eksempel overordnede organer

Det er ikke et vilkår at enheten er et selvstendig rettssubjekt.

³² De detaljerte reglene om dette finnes i anskaffelsesforskriften (2016) § 5-4 (se blant annet tredje og niende ledd).

³³ Se f.eks. KOFA-sakene 2007/79, 2011/62 og 2012/79

³⁴ Se punkt 4.8.

Ved vurderingen må det også ses hen til omgåelsesbetraktninger.³⁶ Er den eneste hensikten med at enhetene inngår egne kontrakter å unngå at regelverket kommer til anvendelse, vil dette være rettsstridig.

4.4.2 Eksempler fra kommunesektoren

Flere kommuner har benyttet seg av delegering av innkjøpsansvar til selvstendige enheter. Et eksempel på dette er at enkelte kommuner anser barnehager som selvstendige enhet innenfor kjøp av matvarer – og dermed kan disse handle dette på butikken gjennom direktekjøp (forutsetter samlet årlig volum på under 100 000 kroner).

4.5 Ha dialog med leverandørmarkedet i forbindelse med enkelte anskaffelser

4.5.1 Juridisk handlingsrom

Offentlige oppdragsgivere kan ha dialog med leverandørmarkedet før gjennomføring av en anskaffelsesprosess, så lenge dette ikke gir bestemte leverandører en konkurransefordel eller fører til annen forskjellsbehandling av leverandører.³⁷ Oppdragsgiveren kan for eksempel gjennomføre markedsundersøkelser for å forberede anskaffelsen og gi informasjon til leverandørene om sine planer og behov, og få råd fra leverandører eller andre markedsaktører. Slike råd kan oppdragsgiveren bruke i planleggingen og gjennomføringen av anskaffelsen, herunder i vurderingen av kontraktstrategi.

Det er med andre ord fullt mulig for en kommune å ha dialog med leverandørmarkedet for å finne ut hva som skal til for at lokale leverandører skal kunne være konkurransedyktige i en bestemt anskaffelsesprosess, og ta hensyn til dette når anskaffelsen planlegges. Kommunen kan også, gjennom dialog med markedet, sørge for at lokale leverandører er informert om og forberedt på kommunens innkjøpsplaner. Kommunen må bare passe på at dette ikke skjer på en måte som har konkurransevridende effekt eller er i strid med prinsippet om likebehandling.

4.5.2 Eksempler fra kommunesektoren

Ved å gjennomføre dialog med leverandørmarkedet i forbindelse med konkrete anskaffelser kan kommunen blant annet få innspill til utforming av konkurransen, herunder hensiktsmessige

³⁵ Dragsten (2020) s. 232-233, se også premiss 20 i fortalet til direktiv 2014/24/EU.

³⁶ Se punkt 3.2.8

³⁷ Anskaffelsesforskriften (2016) § 8-1, § 8-2, § 12-1 og § 12-2

tildelingskriterier, krav og konkurransevilkår, hensiktsmessig oppdeling av konkurransen, samt legge til rette for samarbeidskonstellasjoner.

Oppdal kommune gjennomførte en leverandørkonferanse i forkant av anskaffelse av ny barnehage. Formålet med konferansen var å gå i dialog med aktuelle aktører for å få tilbakemelding på mulighetene for, og mulige løsninger knyttet til behovene for ny barnehage. Invitasjonen til denne dialogkonferansen er inkludert i rapportens vedlegg ved Figur A-9. Invitasjonen ble blant annet publisert på Merrell og på nyheter.byggfakta.no.

Flere av kommunene vi har snakket med har også god erfaring med å gjennomføre en-til-en møter med leverandører, da de opplever at leverandørene kan være noe tilbakeholdne med å gi innspill foran andre leverandører.

4.6 Vurdere oppdeling av kontrakter

4.6.1 Juridisk handlingsrom

EU-direktivet for offentlige anskaffelser fra 2014 inneholder en bestemmelse om at offentlige oppdragsgivere skal oppfordres til å dele store kontrakter inn i mindre delkontrakter. Det er gitt regler om dette i anskaffelsesforskriften del III. Formålet med bestemmelsen er å gjøre det lettere for små og mellomstore bedrifter å delta i konkurranser om offentlige kontrakter. I mindre kommuner vil dette ofte også ha den virkning at det blir lettere for lokale bedrifter å delta i konkurransen. Oppdeling av anskaffelser kan gi økt konkurranse om oppdraget ved at delkontraktene for eksempel er bedre tilpasset små og mellomstore bedrifters kapasitet, fagområde eller geografiske plassering.

Det overlates til oppdragsgiveren å vurdere om en kontrakt skal deles opp, og i så fall hva som skal være størrelsen på og innholdet i de enkelte delkontraktene. Oppdeling kan gjøres ved å redusere størrelsen på kontraktene slik at leverandører med mindre kapasitet kan delta, ved å dele inn i geografiske områder eller ved å dele opp kontraktene etter ulike spesialiseringer. Det er viktig å være oppmerksom på at oppdragsgiveren ikke kan dele opp en kontrakt med det formål å unnta kontrakten fra forskriftene, se punkt 3.2.83.2.8 ovenfor.

4.6.2 Eksempler fra kommunesektoren

Oppdeling av kontrakter er et mye brukt tiltak som de fleste kommunene vi har snakket med benytter seg av. Slik oppdeling kan for eksempel være i form av å redusere størrelsen på kontraktene slik at

leverandører med mindre kapasitet kan delta, ved å dele inn i geografiske områder eller ved å dele opp kontraktene etter ulike spesialiseringer.

For eksempel gjennomførte Suldal kommune en anskaffelse av matvarer for oppvekstsektoren, der de åpnet for at leverandørene kunne levere tilbud på ulike geografiske områder. De geografiske områdene var basert på skolekretser, og hensiktsmessige med tanke på plassering av ulike lokale matbutikker. Et utdrag fra konkurransegrunnlaget som ble utformet for anskaffelsen er inkludert i Figur A-11 i rapportens vedlegg.

4.7 Være bevisst på fordeler og ulemper med bruk av frivillige kunngjøringer

4.7.1 Juridisk handlingsrom

Den nasjonale terskelverdien på 1,3 millioner kroner er skillet for når anskaffelsesforskriftens del I og del II trer i kraft. I anskaffelsesforskriftens del I er det kun de generelle prinsippene for offentlige anskaffelser som ligger til grunn. I anskaffelsesforskriftens del II suppleres de grunnleggende prinsippene med enkelte regler som gjelder i tillegg til de grunnleggende prinsippene. Det følger av konkurranseprinsippet at oppdragsgiver skal gjennomføre en konkurranse for å finne det beste tilbudet. Konkurransen må være egnet til å finne frem til leverandøren som har levert det beste tilbudet. I konkurranser som gjennomføres etter del I uten kunngjøring, kan oppdragsgiver velge ut deltakere i konkurransen som oppdragsgiver vet at er egnet til å levere den etterspurte ytelsen. Kommuner står også fritt til å kunngjøre anskaffelsene side i lokalmedia og på kommunens nettsider, også når de ikke er (frivillig) kunngjort i Doffin.

I anskaffelser etter anskaffelsesforskriften med verdi over 1,3 millioner skal prosedyrereglene etter anskaffelsesforskriftens del II følges, herunder krav til offentlig kunngjøring av anskaffelser, slik at ukjente tilbydere kan få med seg konkurransen.

For anskaffelser etter forsyningsforskriften og konsesjonskontraktforskriften og forsvars- og sikkerhetsanskaffelser, gjelder andre og høyere terskelverdier for kunngjøringsplikt. Tersklene for kunngjøringsplikt følger for disse sektorene av EØS-regelverket, ettersom nasjonal terskelverdi kun gjelder for anskaffelser etter anskaffelsesforskriften. For eksempel er EØS-terskelverdi for vare- og tjenstekontrakter etter forsyningsforskriften, og dermed terskelen for krav til

offentlig kunngjøring av slike anskaffelser, 4,5 millioner kroner.³⁸

4.7.2 Eksempler fra kommunesektoren

I evalueringen av heving av nasjonal terskelverdi (Oslo Economics, 2022), ble det anslått at mellom 35 og 50 prosent av anskaffelser med en verdi mellom 500 000 kroner og 1,3 millioner kroner som gjøres etter anskaffelsesforskriften kunngjøres frivillig i dag.³⁹ Analysen viste også at det er flere positive virkninger av å kunngjøre anskaffelser. Det bidrar til økt tillit til offentlige anskaffelser, og det vil øke nye og små og mellomstore virksomheters muligheter til å delta i konkurranser. I flere tilfeller vil sannsynligvis gevinstene av å kunngjøre overgå de negative konsekvensene i form av økte transaksjonskostnader.

På den andre siden vil det å etterspørre tilbud fra eksempelvis tre utvalgte leverandører normalt gi lavere transaksjonskostnader, samt mulighet til å fremme små og mellomstore bedrifter og konkurranse fra lokalt næringsliv. De fleste kommuner vi har snakket med velger å ikke kunngjøre anskaffelser der dette ikke er et lovkrav, i tilfeller der det er tilstrekkelig antall konkurrenter i kommunen og/eller omkringliggende kommuner. I tilfeller der kommunene opplever å ikke kjenne lokalmarkedet godt nok, vil flere kommuner likevel kunngjøre anskaffelsen nasjonalt, samt i lokale medier og lignende. Formålet med rettede forespørsler, samt lokal annonsering, er blant annet å gjøre lokalt næringsliv konkurransedyktig.

4.8 Forenkle anskaffelsesprosessene

4.8.1 Juridisk handlingsrom

Anskaffelsesregelverket inneholder en del bestemmelser som stiller krav til de som skal gi tilbud, for eksempel krav til dokumentasjon og krav til hvordan tilbudet skal leveres. Slike krav kan virke kompliserende for tilbydere og gjøre terskelen for å gi tilbud til offentlige virksomheter høyere. Et aktuelt tiltak for å gjøre det enklere for lokale bedrifter å delta i konkurransen om kommunale kontrakter er å sørge for at anskaffelsesprosessene gjennomføres på enkleste mulige måte. Dette samsvarer også godt med det grunnleggende prinsippet om forholdsmessighet.⁴⁰

Et eksempel på dette er bruk av elektroniske konkurransegjennomføringsverktøy (KGV). KGV skal brukes ved alle anskaffelser over nasjonal terskelverdi, men er valgfritt for anskaffelser av

lavere verdi.⁴¹ Oppdragsgivere står ganske fritt når det gjelder hvordan konkurranser om kontrakter av lavere verdi skal gjennomføres, og kan velge andre kommunikasjonsmåter enn KGV, inkludert muntlig kommunikasjon, så lenge de grunnleggende prinsippene er ivaretatt, særlig prinsippet om etterprøvbarhet.⁴²

Det er også slik at forskriften, for de anskaffelsene hvor KGV er påbudt, bare stiller krav om at kommunikasjon og informasjonsutvikling skal skje gjennom KGV. Oppdragsgiveren velger derfor selv hvordan KGV skal brukes, for eksempel om det skal tas i bruk tilleggsfunksjonalitet i slike systemer som kan fremstå komplisert for leverandører som har mindre erfaring med offentlige anskaffelsesprosesser.

For de aller minste og enkleste anskaffelsene kan oppdragsgiveren vurdere ikke bare å velge bort KGV, men også å gå bort fra prosessen med å sende ut forespørsel og be om skriftlige tilbud, og heller sørge for konkurranse på andre måter. Ved mindre varekjøp, også over 100 000 kr, men under terskel for nasjonal kunngjøringsplikt, kan det være mulig å sikre konkurranse gjennom å undersøke priser i flere butikker og sikre etterprøvbarhet gjennom å dokumentere de undersøkelsene man har gjort.

4.8.2 Eksempler fra kommunesektoren

Flere av kommunene vi har snakket med oppgir å ta aktive valg når det kommer til å forenkle selve anskaffelsesprosessen.

Vefsn kommune i Nordland jobber for eksempel med å forenkle anskaffelsesprosessene og tilrettelegge for at lokale bedrifter kan delta i sine anbudskonkurranser gjennom informasjonstiltak. Et eksempel på dette er at de annonserer for sine anskaffelser lokalt (for eksempel i lokalavisen) og publiserer utlysningstekster på sine hjemmesider og Facebook, i tillegg til i konvensjonelle portaler som Doffin og Mercell.

I Vefsn har kommunen også utarbeidet standardiserte maler for sine anskaffelser, slik at formatet er kjent for leverandører – både de som deltar i kommunens utlysninger regelmessig og for de som inngir tilbud sjeldnere. Det at malene er spesifikt utformet med hensyn til kommunens behov og utforming har også bidratt til å forenkle anskaffelsesprosessene internt i kommunen. Malene er utarbeidet på en måte som inkluderer det meste det kan være lurt å tenke på, slik at kommunen kan

³⁸ oversikt-nye-eos-terskelverdier-oppdater.pdf (regjeringen.no)

³⁹ evaluering-av-heving-av-nasjonal-terskelverdi.pdf (regjeringen.no)

⁴⁰ Se punkt 3.2.6

⁴¹ Se anskaffelsesforskriften (2016) § 8-20 og kap. 22 og dette notatet punkt 3.1.1

⁴² Se punkt 3.2.5

skrelle vekk krav/ kriterier som ikke er nødvendige for den enkelte anskaffelse.

Suldal kommune har en bevisst strategi om ikke å stille krav til bruk av digitale konkurranse-gjennomføringsverktøy i sine anskaffelser under nasjonal terskelverdi, der det ikke er obligatorisk fra lovens/forskriftens side. Suldal begrunner dette med at det ville være et hinder for flere små leverandører, for eksempel gårdbrukere som leverer tilbud på snømåking.

Oppdal kommune hadde en annen tilnærming. De bruker digitale konkurransegjennomføringsverktøy i alle anskaffelser, men arrangerer til gjengjeld kurs for leverandørmarkedet i hvordan slike verktøy kan brukes. Begrunnelsen til kommunen er at de dermed gir lokale leverandører relevant erfaring og kompetanse til andre offentlige oppdrag.

4.9 Bruke relevante krav og kriterier

4.9.1 Juridisk handlingsrom

Kvalifikasjonskrav

Kvalifikasjonskrav er minimumskrav som knytter seg til leverandørens egnethet til å levere den aktuelle anskaffelsen. Formålet med kvalifikasjonskrav er å sikre at leverandøren har de nødvendige organisatoriske, tekniske, faglige, økonomiske og finansielle evnene til å gjennomføre kontrakten.⁴³ Oppdragsgiveren skal angi kvalifikasjonskravene, sammen med de tilhørende dokumentasjonskravene, i anskaffelsesdokumentene.

Oppdragsgivere står ganske fritt til å velge hvor omfattende kvalifikasjonskrav, og dermed også dokumentasjonskrav, de ønsker å stille til leverandører i den enkelte konkurransen. Oppdragsgivere kan derfor vurdere å begrense omfanget av kvalifikasjonskrav og tilhørende dokumentasjon til det som er absolutt nødvendig, for å senke terskelen for leverandører som har lite erfaring med offentlige anskaffelsesprosesser, og gjøre det mindre ressurskrevende å gi tilbud.

Kravspesifikasjoner

Kravspesifikasjonene angir kravene som stilles til egenskapene ved leveransen. Kravspesifikasjonene kan utformes enten som ytelses- eller funksjons-beskrivelser, ved bruk av tekniske spesifikasjoner eller ved en kombinasjon av disse. Oppdragsgiveren har stor grad av skjønnsfrihet til å bestemme hva han eller hun ønsker å anskaffe. Dette reflekteres i bestemmelsene om krav-

spesifikasjoner, og det er derfor vide rammer for beskrivelsen av leveransen. Beskrivelsen må ha tilknytning til leveransen og være proporsjonal sett i forhold til det konkrete innkjøpets formål og verdi. Oppdragsgiveren kan bare innta krav som er passende og nødvendige for å oppnå formålet med anskaffelsen.⁴⁴

Tilsvarende som oppdragsgiver kan bruke relevante tildelingskriterier, kan oppdragsgiver bruke relevante krav til leveransen, for eksempel knyttet til:

- Responstid, leveringstid, og leveringsbetingelser
- Mulighet til å handle i fysisk butikk for opplæringsformål
- Kundeservice, organisering

Kontraktsvilkår

Kontraktsvilkårene er de avtalemessige betingelsene som gjelder for leveransen. Også kontraktsvilkårene vil kunne ha betydning for små og mellomstore bedrifter og lokale leverandørers konkurransekraft. På den ene siden kan for eksempel vilkår som innebærer at leverandøren må stå for finansiering (lange betalingsfrister), for omfattende administrative forpliktelser (statistikk og rapportering), eller må ha spesielle systemer o.l. (f.eks. systemer som kan ta imot elektroniske bestillinger), være en ulempe for slike bedrifter. På den andre siden kan for eksempel vilkår om at leveringskostnader skal være inkludert i priser på varer gjøre lokale leverandører mer konkurranse-dyktige.

Tildelingskriterier

Tildelingskriterier er de kriteriene som oppdragsgiveren skal vurdere tilbudene etter. Leverandøren som har levert det tilbudet som etter oppdragsgiverens vurdering scorer best på disse kriteriene, skal tildeles kontrakten. Kriteriene skal være objektive og saklige og i samsvar med de grunnleggende prinsippene.⁴⁵

Tildelingskriteriene skal angis på en klar og tydelig måte i anskaffelsesdokumentene, slik at det er forutberegnelig for leverandørene hva oppdragsgiveren vil vektlegge ved valg av leverandør. Oppdragsgiveren kan fastsette kriterier basert på faglig skjønn og de konkrete forholdene ved anskaffelsen. Tildelingskriteriene må ha tilstrekkelig tilknytning til det som skal leveres i den aktuelle anskaffelsen. Tildelingskriteriet har den tilstrekkelige tilknytningen til leveransen hvis det legger opp til en vurdering av sterke og svake sider ved leveransen. Hvis kriteriet derimot legger

⁴³ Nærings- og fiskeridepartementet (2018), punkt 11.5

⁴⁴ Nærings- og fiskeridepartementet (2018), punkt 20

⁴⁵ Nærings- og fiskeridepartementet (2018), punkt 11.9

opp til en vurdering av sider ved tilbudet som ikke har betydning for leveransen til oppdragsgiveren, mangler den nødvendige tilknytningen. Det er lovlig å legge vekt på alle sider av leveransen og alle trinn i leveransens livssyklus, inkludert blant annet faktorer som inngår i produksjonsprosessen, leveringen og avhendingen.

Kriteriene må ikke utformes på en slik måte at de er egnet til å favorisere en eller flere bestemte leverandører. Det betyr likevel ikke at en offentlig oppdragsgiver er forhindret fra å legge vekt på forhold som reelt sett er av betydning for leveransen, selv om dette kan gjøre at en eller flere leverandører står sterkere i konkurransen.

Valget av tildelingskriterier kan ha stor betydning for lokale leverandørers konkurransedyktighet. Det vil ikke være lovlig å velge tildelingskriterier kun i den hensikt å legge til rette for lokale leverandører. Det er likevel en del forhold som reelt sett vil kunne ha betydning for leveransen i den enkelte anskaffelse, og som samtidig lokale leverandører vil være godt posisjonert for å kunne score godt på. Dette kan for eksempel være:

- Transportkostnader
- Kostnader knyttet til eksterne virkninger på miljøet, inkludert utslipp av klimagasser, andre forurensende utslipp, andre klimatiltaks-kostnader – både oppdragsgiverens egne kostnader og eksterne kostnader
- Responstid, leveringstid, og leverings-betingelser, for eksempel mulighet til å handle i fysisk butikk for opplæringsformål
- Kundeservice, organisering

4.9.2 Eksempler fra kommunesektoren

Bruk av relevante krav og kriterier kan innebære at konkurransen utformes på en måte som både gir bedre pris, kvalitet og/eller service for kommunen og legger til rette for deltakelse fra små og mellomstore bedrifter og lokalt næringsliv.

Som nevnt i 4.9.1, er det en rekke forhold som reelt sett vil kunne ha betydning for leveransen i den enkelte anskaffelse, og som samtidig lokale leverandører vil være godt posisjonert for å kunne score godt på. Dette kan for eksempel være å stille krav til miljøstandard og transport, slik en av kommunene vi har snakket med benytter i forbindelse med utbyggingsprosjekter der det skal transporteres store masser som pukk, stein og grus. Ved å stille miljøkrav i forbindelse med transport, opplyser de at de legger til rette for bruk av underleverandører med lokale masser, samtidig som kravene bidrar til en mer miljøvennlig løsning.

Et annet eksempel på måter kommunen kan legge til rette på, gjennom fornuftige krav, er ved å utforme kontrakter som kun åpner for betaling for tjenester fra oppmøtetidspunkt ved konkurranser som krever fysisk oppmøte (for eksempel rørleggertjenester, elektriker, service, vaktmestertjenester mv.). Aktører som må reise langt for å komme til kommunen vil da prise inn reise- og transportkostnader i sine timepriser, og det vil være rimelig å forvente at lokale leverandører vil kunne utnytte sitt konkurransefortrinn ettersom de alt annet likt vil kunne tilby en slik tjeneste til en lavere kostnad/ timepris. Et slikt tiltak vil med andre ord både gagne lokale leverandører, og kommunen som får lavere pris, samt miljøet som vil bli utsatt for mindre belastning i form av energiforbruk mv.

4.10 Direkte kjøp

4.10.1 Juridisk handlingsrom

Som omtalt i punkt 3.1.1 og 4.8, kan anskaffelser med verdi under 100 000 kr ekskl. mva. gjøres direkte fra en leverandør uten konkurranse. For slike kjøp står man altså helt fritt i valget av leverandør.

Anskaffelsesforskriften (2016) kap. 2 gir en del unntak fra forskriften og fra anskaffelsesloven (2016). I de situasjonene der en anskaffelse etter disse reglene er unntatt ikke bare fra forskriften, men også fra loven, er utgangspunktet at oppdragsgiveren fritt kan gjøre kjøpet direkte fra en leverandør uten konkurranse. Et eksempel på en slik unntaksregel er anskaffelsesforskriften (2016) § 2-4 bokstav d, som noe forenklet sier at kjøp av advokatbistand i forbindelse med tvistesaker som går for domstolene er unntatt fra anskaffelses-regelverket. En kommune kan dermed i utgangspunktet fritt velge å bruke en lokal advokat i forbindelse med en konkret retts sak den er part i.

Bestemmelsene skal etter EU-domstolens praksis forstås som snevre unntaksregler. Det er oppdragsgiveren som har bevisbyrden for at vilkårene for å benytte en unntaksregel er oppfylt.

4.10.2 Eksempler fra kommunesektoren

Samtlige kommuner vi har vært i kontakt med i forbindelse med denne kartleggingen, bruker direktekjøp til kjøp i lokale butikker, der de vurderer at kjøpet kan defineres til å være en vare- og tjenestekategori for en del av kommunen som utgjør en verdi på under 100 000 kroner årlig. Rent praktisk gjøres direktekjøp gjennom konto hos butikker, som sender samlet månedlig regning til kommunene, og gjennom utlegg.

Enheter i ulike kommuner bruker direktekjøp til kjøp av eksempelvis matvarer, jernvare, byggevare og

sportsutstyr der det vurderes som hensiktsmessig og lovlig. Varegrupper der det finnes et stort antall varelinjer, anses som velegnet for direktekjøp. Dette skyldes til dels at direktekjøp av slike varer av flere vurderes å være lovlig, ettersom de definerer varekategorien smalt (for eksempel «motorsag», eventuelt «motorsag type A», fremfor maskiner/utstyr), slik at samlet årlig verdi kommer under 100 000 kroner. En annen årsak er at flere kommuner opplever at det er økonomisk å bruke den lokale jernvarebutikken, matbutikken, sportsbutikken eller byggevarebutikken som et «lager», fremfor å etablere en e-handelsløsning for svært mange varelinjer det sjeldent gjøres avrop av. Ytterligere argumenter er at direktekjøp i en lokal butikk gir ingen/kort leveringstid, mulighet for service, samt en viss kostnadskontroll gjennom bruk av listepriser og eventuelle storkunderabatter (kommunen betaler det samme som private kunder av tilsvarende størrelse).

4.1.1 Risiko

Tiltakene som er beskrevet ovenfor er ment som eksempler som kan vurderes av den enkelte kommunen og i den enkelte anskaffelsesprosess. Selv om de overnevnte tiltakene ofte vil kunne la seg gjennomføre innenfor rammene av anskaffelsesregelverket, må det gjøres en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle.

Tiltakene kan innebære risiko. For at innkjøpere, prosjektledere og enhetsledere skal være motivert til å finne gode løsninger for å legge til rette for små- og mellomstore bedrifter og konkurranse fra lokale leverandører, er det derfor ikke bare behov for et godt kunnskapsgrunnlag, men også politisk og administrativ forankring av idéen om at kommunen skal se etter muligheter til å legge til rette for små og mellomstore bedrifter og konkurranse fra lokale leverandører selv om dette kan utfordre tradisjonelt «trygge» valg.

5. Barrierer – og hvordan de kan overvinnes

Selv om de overnevnte tiltakene ofte vil kunne la seg gjennomføre innenfor rammene av anskaffelsesregelverket, vil det kunne oppleves som risikofylt for innkjøpere i kommunene å ta slike grep. Noen av de aktuelle tiltakene utfordrer tradisjonelle, juridisk sett trygge valg i anskaffelsesprosesser, og kan medføre en risiko for at en tapende tilbyder går til sak i anskaffelse, for eksempel med påstanden om at et krav til responstid eller lignende ikke er forholdsmessig. I dette kapittelet ser vi nærmere på barrierer for tilrettelegging og hvordan de kan overvinnes.

5.1 Barrierer

Gjennom denne utredningen har vi identifisert fem viktige barrierer for å ta hensyn til små- og mellomstore bedrifter og konkurranse fra lokale leverandører:

- Mangel på innkjøpsfaglig kompetanse og ressurser
- Manglende innkjøpsstrategi og risikovilje
- Innkjøpsamarbeid
- Uklart behov
- Mangel på kompetanse og ressurser blant lokale leverandører

5.1.1 Mangel på innkjøpsfaglig kompetanse og ressurser

På kommunesiden kan manglende innkjøpsfaglig kompetanse og ressursbegrensninger være barrierer for å legge til rette for lokalt næringsliv. Dette kan blant annet medføre at det er vanskelig å vite hva som er lov og ikke lov innenfor regelverket, og dermed at det finnes grep/tiltak som kan benyttes for å legge til rette for små og mellomstore bedrifter og konkurranse fra lokalt næringsliv.

Videre trekkes tid og ressurser frem som et viktig hinder av flere av innkjøperne vi har snakket med. For eksempel er det flere som ikke har kapasitet til å arrangere leverandørkonferanser, markedsdialog og lignende, og dermed kan gå glipp av viktige innspill fra næringslivet.

En konsekvens av manglende innkjøpskompetanse og ressurstilgang, er at kommunen velger å inngå

avtaler gjennom innkjøpsamarbeid på områder der samlet måloppnåelse kunne blitt bedre om kommunen gjennomførte anskaffelsen selv.

5.1.2 Manglende innkjøpsstrategi og risikovilje

Manglende innkjøpsstrategi og manglende risikovilje for å gjøre innkjøp på en måte som legger til rette for SMB og konkurranse fra lokale leverandører, på administrativt og politisk nivå kan være en barriere for tilrettelegging. Dersom det ikke eksisterer en tankegang knyttet til tilrettelegging innad i kommunen, både administrativt og politisk, vil slik tilrettelegging heller ikke finne sted.

5.1.3 Innkjøpsamarbeid

Innkjøpsamarbeid kan være en barriere for å legge til rette for lokalt næringsliv, dersom samarbeidene fokuserer på store, enhetlige avtaler uten oppdeling og dersom de fører til at kommunene mister kontakt med lokalt næringsliv og evnen til å bruke handlingsrommet. Videre kan innkjøpsamarbeid være til hinder for utvikling av innkjøpsfaglig kompetanse internt i kommunen, som igjen kan være en barriere for tilrettelegging.

5.1.4 Uklart behov

Manglende oversikt over kommunens faktiske behov, kan være til hinder for tilrettelegging dersom kommunen gjennomfører mer omfattende anskaffelser enn hva som i realiteten er nødvendig. Dette kan for eksempel skyldes at kommunen blir med på større rammeavtaler gjennom innkjøpsamarbeid der avrop på avtalen er under terskelverdier. I slike tilfeller kunne kommunen for eksempel heller gjennomført en forenklet anskaffelse ved å invitere tre eller flere (lokale) leverandører til å inngi tilbud.

Det kan også tenkes at uklart behov fører til at kommunen lyser ut mer omfattende anskaffelser som inkluderer mer enn hva den har behov for.

5.1.5 Mangel på kompetanse og ressurser blant lokale leverandører

På leverandørsiden kan viktige barrierer være begrenset kapasitet på administrasjon, digitale løsninger for tilbudslevering og elektronisk katalog, samt løsningsutvalg, herunder utvalg av løsninger som tilfredsstiller miljøkrav. Videre kan lokale leverandører ha manglende kompetanse på å oppsøke og finne utlysninger fra kommunen og å levere tilbud på disse.

5.2 Hvordan overvinne barrierer

Vi har identifisert fem tiltak for å overvinne barrierene, rettet mot hver av de overnevnte problemstillingene. Tiltakene er primært basert på informasjon som har kommet frem under intervju, i tillegg til vurderinger gjort av Oslo Economics og Inventura.

5.2.1 Øke kommunens innkjøpsfaglige kompetanse og ressurstilgang

For å øke innkjøpsfaglig kompetanse kan kommunen for eksempel gi en eller flere ansatte et klart ansvar for innkjøp, enten alene eller i samarbeid med nabokommuner, arrangere kurs i anskaffelsesregelverket for kommunens administrasjon, og vedta anskaffelsesstrategi. Videre kan kommunen velge å prioritere sine anskaffelser ved å gjennomføre gode behovskartlegginger, slik at ressursene prioriteres på de anskaffelsene der tilrettelegging gir størst nytte, og øvrige anskaffelser kan skje gjennom innkjøps-samarbeid.

5.2.2 Vedta en innkjøpsstrategi – som gir støtte for å ta en viss risiko for å oppnå mål om tilrettelegging

For at innkjøpere, prosjektledere og enhetsledere skal være motivert til å finne gode løsninger for å legge til rette, er det ikke bare behov for et godt kunnskapsgrunnlag, men også politisk og administrativ forankring av idéen om at kommunen skal se etter muligheter til å legge til rette for små- og mellomstore bedrifter, og konkurranse fra lokale leverandører, med en viss risiko for klager og søksmål.

Ved å vedta anskaffelsesstrategi i kommunen kan man skape en overordnet tenking og adferd hos de ansatte i kommunen, på tvers av seksjoner og for alle faser i anskaffelsesprosessen.

5.2.3 Ha en gjennomtenkt strategi for innkjøps-samarbeid – be om oppdeling eller hold utvalgte områder utenfor

Samtidig som innkjøpssamarbeid kan være en barriere for tilrettelegging, kan innkjøpssamarbeid

også være en mulighet for kommuner som mangler innkjøpsfaglig kompetanse. Innkjøpssamarbeid kan bidra til å lage gode konkurransegrunnlag med mange delkontrakter og/eller til å gi råd om utforming av konkurranser som legger til rette for lokalt næringsliv. Det er derfor viktig for kommunene å ha en gjennomtenkt strategi for innkjøpssamarbeid. Dette inkluderer å delta på samarbeid om anskaffelser der det er hensiktsmessig, og gjennomføre egne anskaffelser der det for eksempel eksisterer et lokalt leverandørmarked. Videre kan dette inkludere å påvirke innkjøps-samarbeid til å legge til rette for lokalt næringsliv, for eksempel ved å dele opp kontrakter i geografiske områder eller ved å åpne opp for kjøp av lokalproduserte produkter utenfor avtalen.

5.2.4 Gjennomføre behovskartlegginger – og finn ut hva som kan kjøpes under terskelverdier

Ved å gjennomføre behovskartlegginger kan kommunen lettere prioritere sine anskaffelser og finne egnet innretning av disse, samt vurdere hvilke anskaffelser som faktisk kommer under terskelverdi for kunngjøringsplikt (1,3 millioner kroner) og terskelverdi for anvendelsen av anskaffelsesloven (100 000 kroner).

En annen positiv effekt av dette er at kommunen kan planlegge anskaffelser frem i tid, og dermed informere markedet om hvilke prosesser som planlegges iverksatt på hvilke tidspunkt. På den måten kan det være enklere å sikre tilstrekkelig ressurser med ønsket kompetanse innad i kommunen, samtidig som lokale leverandører kan innrette sin drift på en måte som muliggjør deltakelse på kommunens utlysninger.

5.2.5 Øke kompetansen til det lokale næringslivet – og gjøre dem i stand til å levere tilbud

For å øke kompetansen til det lokale næringslivet kan kommunen arrangere leverandørkonferanser, markedsdialog, kurs i å levere tilbud mv. Videre kan kommunen legge til rette for samarbeid mellom lokale aktører, eller oppfordre lokale aktører til å forsøke å bli underleverandør på større anskaffelser der de ikke kan delta alene.

6. Virkninger av tiltak for å legge til rette

Målet med regional- og distriktspolitikken er regional balanse gjennom vekstkraft, likeverdige levekår og bærekraftige regioner i hele landet (NOU 2020:12). Det viktigste for å sikre vekstkraftige regioner er et næringsliv som er i stand til å ta vare på og skape nye og lønnsomme arbeidsplasser. Det er derfor viktig at kommunene tilrettelegger for små og mellomstore bedrifter og konkurranse fra lokalt næringsliv i de tilfellene der de positive virkningene av slik tilrettelegging oppveier eventuelle negative virkninger. I dette kapittelet ser vi nærmere på eksempler på hvilke tilfeller dette kan gjelde for.

6.1 Generelle virkninger av tiltak for å legge til rette

Det finnes en rekke fordeler ved å legge til rette for små og mellomstore bedrifter og konkurranse fra lokalt næringsliv. I dette delkapittelet ser vi på generelle virkninger av slik tilrettelegging.

Fordeler av å legge til rette

De viktigste fordelene av tilrettelegging, er at dette kan bidra til at kommunene har tilbud lokalt, opprettholder arbeidsplasser, bidrar til levende lokalsamfunn og at kommunen kan oppnå bedre service og raskere responstid. Bruk av lokale leverandører kan også gi redusert miljøbelastning. Videre vil et attraktivt lokalt næringsliv kunne tiltrekke innflyttere og forebygge fraflytting, samt gi skatteinntekter for kommunen. En kommune vi har vært i kontakt med, beregnet at 150 millioner kroner av deres årlige innkjøp går til lokale leverandører. Med en gjennomsnittlig omsetning på 1-2 millioner kroner per arbeidsplass vurderer kommunen at de har bidratt til å sikre svært mange arbeidsplasser gjennom sitt fokus på å legge til rette for små- og mellomstore bedrifter og konkurranse fra lokale leverandører.

Lokale leverandører kan også ha bedre kjennskap til lokale forhold enn øvrige leverandører, noe som kan resultere i bedre kvalitet på varer og tjenester for kommunen. At leverandøren er lokal kan også gi raskere responstid, i tillegg til at lokalt utvalg

innenfor enkelte kategorier kan være av stor nytte for kommunen. Flere kommuner som legger stor vekt på å legge til rette for konkurranse fra lokalt næringsliv vektlegger i intervju med oss at de får bedre og billigere tjenester fra rådgivere og håndverkere som kjenner kommunen godt.

Ulemper knyttet til å legge til rette

På den andre siden er det også mulige ulemper knyttet til å legge til rette for små og mellomstore. En risiko er at en tilbyder klager på at utformingen av anskaffelsen ikke er i tråd med regelverkets krav, for eksempel fordi krav eller tildelingskriterier er uforholdsmessige. Risikoen for dette er lavere ved anskaffelser som ikke kunngjøres, ettersom tredjeparter da har mindre informasjon om og interesse i sakene.⁴⁶ En mulig ulempe er at kommuner i en del tilfeller kan få dekket sitt behov på en bedre eller billigere måte dersom de ikke gjennomfører grep for å legge til rette for små- og mellomstore bedrifter, for eksempel oppdeling av kontrakter, avhengig av hvilken type anskaffelse det gjøres i.⁴⁷ En annen mulig ulempe er at bruk av tiltak kan medføre at kommunen ikke får med seg nye, innovative løsninger. Videre kan tilrettelegging føre til at utvalget av tjenester og produkter blir mindre og/eller dårligere.

6.2 Virkninger per mulige form for tilrettelegging

I dette kapittelet gir vi eksempler på mulige virkninger av å legge til rette for små og mellomstore bedrifter og konkurranse fra lokalt næringsliv for de ulike tiltakene. Vurderingene av virkningene er basert på erfaringer fra kommuner og leverandører vi har snakket med i dette oppdraget, samt vår generelle erfaring med ulike typers tiltak virkninger fra annet konkurranse- og innkjøpsfaglig arbeid.

6.2.1 Tiltak rettet mot kommunens innkjøpsvirksomhet generelt

Generell dialog rettet mot det lokale leverandørmarkedet

Ved å gjennomføre generell dialog med lokalt leverandørmarked, vil kommunen få bedre kjennskap til markedet og dermed hvilke kategorier det kan lønne seg å benytte tiltak for tilrettelegging. Videre kan kommunen få innspill til hva som er en hensiktsmessig innretning av

⁴⁶ Kilde: evaluering-av-heving-av-nasjonal-terskelverdi.pdf (regjeringen.no)

⁴⁷ Kilde: endelig-rapport.-virkninger-av-store-offentlige-kontrakter.pdf (regjeringen.no)

konkurransen, for eksempel med tanke på om det er egnet å dele opp anskaffelsen eller lignende. Kommunen kan også arrangere kurs i offentlige anskaffelser for å heve kompetansen i det lokale leverandørmarkedet.

En forutsetning for vellykkede leverandørkonferanser er imidlertid at kommunen har tilstrekkelig ressurser til å kunne gjennomføre dette. Det kan være en utfordring i små kommuner med lite ressurser og manglende innkjøpsfaglig kompetanse.

At kommunen har en generell dialog rettet mot det lokale leverandørmarkedet kan gi nyttevirksomheter også for leverandørene. Det kan for eksempel være hensiktsmessig med oversikt over kommunens planlagte innkjøp, da dette muliggjør at leverandørene kan innrette driften sin etter dette for å posisjonere seg godt før en relevant anskaffelse lyses ut. Videre kan det bidra til at leverandørene har tillitt til kommunen og tenker at de har en realistisk vinnersmulighet og dermed et insentiv til å delta på anbudskonkurranser. Leverandørkonferanser kan også fungere som en møteplass for leverandører, som potensielt kan inngi tilbud som samarbeidskonstellasjoner.

Oppsummert er det flere fordeler og få eller ingen ulemper knyttet til generell dialog med det lokale leverandørmarkedet, foruten tiden/ressursene det krever fra kommunens side.

Ha en gjennomtenkt strategi for innkjøps-samarbeid

Ved å velge å ikke ta del i rammeavtaler der det finnes et lokalt tilbud, vil kommunen i større grad kunne legge til rette for lokalt næringsliv, som igjen kan gi positive ringvirkninger for kommunen i form av blant annet opprettholdelse av lokalt næringsliv, lokale arbeidsplasser, bedre service, raskere responstid mv.

Det kan i en del tilfeller være dyrere for kommunen å gjennomføre anskaffelser alene. Dette skyldes både at det krever tilgang på rett kompetanse og ressurser å gjennomføre en anskaffelse, samtidig som kommunen kan få en dårligere forhandlingsposisjon overfor leverandørene om den gjennomfører anskaffelser alene i stedet for gjennom et samarbeid. Å velge å ikke ta del i rammeavtaler innenfor visse kategorier vil for eksempel være særlig utfordrende dersom kommunen har knapt med ressurser med anskaffelseskompetanse.

Vurdere desentraliserte innkjøp

Ved å bruke desentraliserte innkjøp og dermed anskaffelser under terskelverdier, kan det bli lettere for kommunen bidra til lokalt næringsliv som kan være av stor verdi. For den enkelte enhet vil det i tillegg kunne være enklere og raskere å gjennomføre innkjøp innenfor den konkrete kategori. En ulempe ved slik tilrettelegging er at dette kan medføre økte transaksjonskostnader og dårligere betingelser for kommunen samlet sett, samt at det krever en juridisk vurdering i hvert enkelt tilfelle.

6.2.2 Tiltak knyttet til den enkelte anskaffelse **Ha dialog med leverandørmarkedet i forbindelse med den enkelte anskaffelsen**

Ved å gjennomføre dialog med leverandørmarkedet i forbindelse med den enkelte anskaffelse, kan kommunen motta innspill på hvordan konkurransen bør innrettes, herunder om det er hensiktsmessig å dele opp kontrakt, om ulike tildelingskriterier som bør vektlegges mv. Dette kan bidra til å gjøre det enklere for kommunen å utforme gode og hensiktsmessige konkurransegrunnlag, og dermed være viktig for kommunens rolle som samfunnsutvikler, næringsutvikler og som aktør i å oppfylle FNs bærekraftsmål.

Det krever ressurser å arrangere leverandørdialog. Derfor kan det være fornuftig å prioritere å gjennomføre leverandørdialog i forbindelse med den typer anskaffelser kommunen har størst behov for innspill og der næringslivet viser interesse for kommunen som kunde.

Vurdere oppdeling av kontrakter

Der det er hensiktsmessig, kan oppdeling av kontrakter føre til at flere aktører får mulighet til å delta på konkurransen, noe som kan være positivt både for den enkelte leverandør og for konkurransen generelt. For konkurransen kan det være positivt at det er flere leverandører da dette vil skjerpe konkurransen, som igjen kan bidra til bedre kvalitet og/eller pris.

Oslo Economics har tidligere gjennomført en utredning av store offentlige kontrakter, som konkluderer med at offentlige oppdragsgivere bør ta hensyn til både behovsdekning, kostnads-effektivitet og konkurransevirksomheter ved valg av kontraktstørrelser, og de kostnadsmessige virkningene kan variere betydelig mellom ulike kategorier.⁴⁸ For eksempel vil oppdeling av det som ellers ville vært en totalentreprise innenfor

⁴⁸ <https://www.regjeringen.no/contentassets/6d87f66a52eb41aa837c3ee9d446565e/endelig-rapport.-virkninger-av-store-offentlige-kontrakter.pdf>

bygg og anlegg medføre et stort skifte av ansvar og risiko over til kommunen.

Det kan videre være mer administrativt ressurskrevende for kommunen å dele opp kontrakter enn å gjennomføre én anskaffelse, ettersom det krever flere prosesser. Ved oppdeling av for eksempel anleggsanskaffelser kan transaksjonskostnader øke vesentlig. Kostnadene til oppdragsgiver og tilbydere kan øke proporsjonalt med antall kontrakter i konkurransegjennomføringsfasen. For oppdragsgiver kan administrasjonskostnadene i gjennomføringsfasen øke uproporsjonalt mye med antallet direkte leverandører. Grunnen er at oppdragsgiveren, i tillegg til å følge opp hver enkelt leverandør, må håndtere grensesnittene mellom dem. Oppdeling av kontrakter på en lite hensiktsmessig måte kan også føre til at kommunen får dårligere vilkår, for eksempel i form av høyere pris, enn om anskaffelsen hadde vært gjennomført som én anskaffelse.

Forenkle anskaffelsesprosessene

Ved å forenkle anskaffelsesprosessene, kan kommunen tilrettelegge for økt deltakelse i konkurransen gjennom å redusere etableringshindre. Økt konkurranse kan ha en positiv effekt på både behovsdekning/kostnad og på innovasjon og utvikling i det lokale næringslivet. Videre kan forenklede anskaffelsesprosesser gjøre det lettere for kommunen å evaluere tilbud og være ressursbesparende.

En måte å forenkle anskaffelsesprosessen på, er ved å ikke kreve at leverandørene inngir sine tilbud ved bruk av konkurransegjennomføringsverktøy, men i stedet akseptere tilbud per epost og lignende. Dette kan ha den positive virkning at det bidrar til at flere leverer tilbud. Samtidig kan det tenkes at kommunen gjør leverandørene en bjørnetjeneste ved å la de «slippe» å lære seg å bruke slike digitale verktøy. Ved å heller tilrettelegge og tilby kurs i å levere tilbud i KGV kan kommunen bidra til leverandørutvikling, noe som potensielt kan bidra til at leverandøren leverer og vinner anbud også andre steder.

Bruke relevante krav og kriterier

Bruk av relevante tildelingskriterier, krav og kontraktsvilkår kan ha stor betydning for lokale leverandørers konkurranseevne, slik at disse både har mulighet til å delta og økt sannsynlighet for å levere konkurransedyktige tilbud.

Videre kan kommunen benytte relevante tildelingskriterier og krav til å oppnå andre positive virkninger som gir nytte for kommunen. Dette kan for eksempel innebære å stille krav til leveranse, slik at kommunen oppnår positive miljøvirkninger,

klimaeffekter, fokus på bærekraft, levende lokalsamfunn, lokal næringsutvikling, mv. Det er imidlertid viktig at kommunen benytter relevante krav og kriterier, som ikke har til intensjon å for eksempel utestenge store, nasjonale leverandører fra konkurransen.

Om det stilles lite hensiktsmessige krav eller kriterier, kan det føre til at kommunen ender opp med dyrere/dårligere løsninger som gir dårligere behovsdekning/kostnad.

Direktekjøp

Direktekjøp kan gjøres når kjøpet kan defineres til å være en vare- og tjenestekategori for en del av kommunen som utgjør en verdi på under 100 000 kroner årlig. Slike kjøp er særlig aktuelt når det finnes en lokal butikk som kan gi nytte i form av utfylle en lager- og servicefunksjon for kjøperen. En stor kostnadsmessig fordel ved direktekjøp er at prisen er synlig på forhånd, og den samme for kommunale og andre kjøpere. Risikoen for overprising, som kan skje ved en begrenset anbudskonkurranse til få aktører, er derfor liten.

6.3 Når bør et tiltak velges?

Kommunen bør i prinsippet tilrettelegge for små og mellomstore bedrifter og lokal konkurranse der fordelene forventes å overstige ulempene. Generelt er det viktig å ta hensyn til kommunens økonomi. Det vil si å ikke tilrettelegge på en måte som gir uforholdsmessig dårligere vilkår, men heller prioritere områder der tilrettelegging kan gi gevinster. Det kreves altså en konkret vurdering i hver enkelt anskaffelse av om tilrettelegging er hensiktsmessig.

I vurdering av hvilke kategorier det er nyttig og relevant å tilrettelegge for, bør kommunen vurdere *nyttekriteriet* og *kostnads-/konkurransekriteriet*.

Nyttekriteriet: Kan tilrettelegging gi fordeler i form av å sørge for at kommunene har lokalt tilbud, opprettholder arbeidsplasser, levende lokalsamfunn, bedre service og raskere responstid mv.?

Kostnadskriteriet: Kan disse fordelene oppnås uten å redusere konkurransen/øke kostnadene så mye at det svekker kommunen?

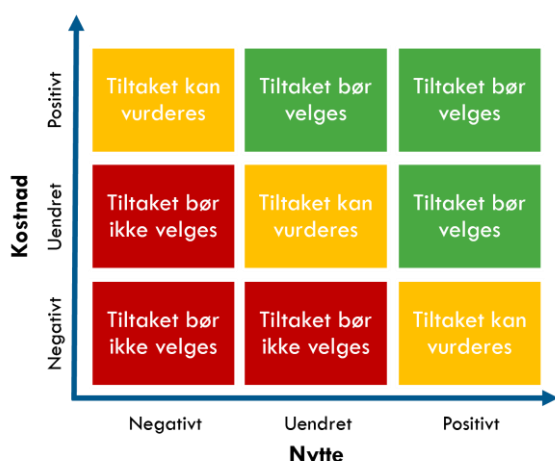
Figur 6-1 illustrerer når tilrettelegging kan være hensiktsmessig og når det ikke er hensiktsmessig. Den vertikale akse representerer nyttekriteriet, mens den horisontale akse representerer kostnadskriteriet.

I tilfeller der både nytten og kostnadene til kommunen forventes å påvirkes positivt, illustrert med grønt i figuren, bør tiltak velges. I slike tilfeller

vil kommunen få bedre behovsdekning/kostnad ved å benytte tiltak. Dersom kommunens nytte eller kostnader (eller begge deler) forventes å påvirkes negativt, illustrert med rødt, bør tiltak ikke velges.

I de tilfellene der et tiltak ikke tilfredsstiller både nyttekriteriet og kostnadskriteriet samtidig, illustrert med gult, er det behov for en konkret vurdering som veier de positive virkningene opp mot de negative, før man vurderer å ta i bruk et tiltak.

Figur 6-1: Når bør et tiltak for å legge til rette for små- og mellomstore bedrifter, og konkurranse fra lokale leverandører velges?



Illustrasjon: Oslo Economics

Nytte-kriteriet

Vare- og tjenestekategorier som typisk tilfredsstiller nyttekriteriet kan for eksempel være kategorier der det gir en stor merverdi for kommunen at det finnes et lokalt tilbud. Dette kan for eksempel handle om:

- Matbutikk
- Sportsbutikk/klesbutikk
- Byggevarerforretning/jernvare
- Bokhandel
- Apotek

Andre kategorier som typisk gir bedre behovsdekning, for eksempel i form av bedre service og raskere responstid kan for eksempel være:

- Elektriker
- Rørlegger
- Byggmester
- Anleggsentreprenør

- Arkitekt
- Rådgivende ingeniør
- Andre tjenesteytere
- Brøyting

Varer og tjenester med nasjonalt leverandørmarked og homogene produkter der det ikke er behov for lokalt lager er eksempler produkter som typisk ikke tilfredsstiller nyttekriteriet. Dette kan for eksempel være IT-programvare, mobilabonnement, mv.

Kostnadskriteriet

Kostnadskriteriet, at tilretteleggingen ikke skal gå uforholdsmessig ut over kommunens økonomi, vil alt annet likt være best tilfredsstilt når:

- Det fortsatt er virksom konkurranse etter tilrettelegging, for eksempel fordi minst tre aktører er i posisjon til å levere tilbud, og/eller når
- Konkurransedyktige priser sikres på andre måter, for eksempel gjennom handel i butikk.

Konkurransen vil ofte være lettere å få til lokalt ved kjøp av vanlige tjenester av mindre omfang, som elektriker og rørlegger. Ved kjøp av spesialiserte tjenester og produkter vil det normalt være nødvendig å innhente tilbud fra et større geografisk område for å få konkurranse og dermed kunne sikre en konkurransedyktig pris.

Kostnadskriteriet er særlig viktig ved finansielt viktige anskaffelser, som bygg- og anleggsanskaffelser. I slike kjøp kan uforholdsmessig tilrettelegging for lokalt næringsliv, for eksempel gjennom en ineffektiv kontraktsoppdeling, og lite konkurranse om små delkontrakter, gi betydelige merkostnader.

Konklusjon

Hver kommune må gjøre sine valg med tanke på tilrettelegging for små- og mellomstore bedrifter, og konkurranse fra lokale leverandører, ut fra kommunens prioritering og lokale forutsetninger. På generelt grunnlag kan vi likevel si at tilrettelegging ved kjøp av varer som finnes i lokale butikker, samt vanlige tjenester som kjøpes i et begrenset omfang, normalt vil gi betydelige fordeler, samtidig som kostnadsvirkningen normalt begrenses av lokal konkurranse og sammenlignbare priser (butikkpriser).

7. Veileder til mulighetene for å legge til rette for små og mellomstore bedrifter og konkurranse fra lokale leverandører

Anskaffelsesregelverket regulerer i hovedsak gjennomføringen av konkrete anskaffelsesprosesser, og regulerer i liten grad hvordan kommunene skal innrette anskaffelsesvirksomheten sin på et overordnet plan. Dette innebærer at kommunene har stor frihet til å benytte seg av tiltak som generelt bedrer små og mellomstore bedrifter og lokale leverandørers konkurransedyktighet når det gjelder kommunale kontrakter. Samtidig er det viktig å ivareta:

- Grunnleggende prinsipper for offentlige anskaffelser, herunder forbud mot omgåelse av regelverket
- Hensyn til kommunens økonomi, det vil si ikke å tilrettelegge på en måte som gir uforholdsmessig dårligere vilkår
- Prioritere områder der tilrettelegging kan gi gevinster (for eksempel der opprettholdelse av lokalt tilbud er av stor verdi)

Når det overnevnte er ivaretatt, kan kommunen bruke en rekke grep for å legge til rette for små og mellomstore bedrifter og konkurranse fra lokale leverandører. Tiltakene listet opp nedenfor leses som en meny der ulike tiltak kan kombineres.

1. **Vedta anskaffelsesstrategi** der utvikling av lokalt næringsliv settes som mål.
2. **Generell dialog rettet mot det lokale leverandørmarkedet** (fysiske konferanser, leverandørdialog) – for eksempel informere om fremtidige anskaffelser, holde kurs i å levere tilbud til kommunen og offentlige virksomheter generelt og innhente erfaringer fra leverandørmarked om barrierer for å levere tilbud.
3. **Ha en gjennomtenkt strategi for innkjøpssamarbeid** – kreve geografisk kontraktsoppdeling og/eller trekke kontrakter ut av samarbeidet for varer og tjenester der lokalt tilbud er viktig.
4. **Vurdere desentraliserte innkjøp** – fordele innkjøpsansvar til selvstendige enheter i kommunen som i større grad kan gjøre kjøp under terskelverdier for ulike deler av anskaffelsesregelverket.
5. **Ha dialog med leverandørmarkedet i forbindelse med den enkelte anskaffelse** (behovskartlegging, markedsdialog med et utvalg tilbydere). – for eksempel be om innspill til utforming av konkret anskaffelse, hente tilbakemelding på konkurransegrunnlag, forslag til hensiktsmessig oppdeling og krav og kriterier.
6. **Vurdere oppdeling av kontrakter** – tilrettelegge for små bedrifter og enkeltpersoner sin mulighet til å levere tilbud.
7. **Være bevisst på bruk av frivillige kunngjøringer** – bruke mulighetsrommet til å etterspørre tilbud fra utvalgte tilbydere.
8. **Forenkle anskaffelsesprosessene** – for eksempel muliggjøre tilbudslevering på e-post i mindre anskaffelser.
9. **Bruke relevante krav og kriterier** – for eksempel vektlegge responstid, service, og ikke betale reisetid.
10. **Gjennomføre direktekjøp i butikk når det er tillatt** – for eksempel vurdere direktekjøp av jernvareartikler og matvarer.

Tiltakene ovenfor kan vurderes av den enkelte kommunen og i den enkelte anskaffelsesprosess. Selv om de overnevnte tiltakene ofte vil kunne la seg gjennomføre innenfor rammene av anskaffelsesregelverket, må det gjøres en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle.

Tiltakene kan innebære risiko. For at innkjøpere, prosjektledere og enhetsledere skal være motivert til å finne gode løsninger for å legge til rette for små og mellomstore bedrifter og konkurranse fra lokale leverandører, er det derfor ikke bare behov for et godt kunnskapsgrunnlag, men også politisk og administrativ forankring av idéen om at kommunen skal se etter muligheter til å legge til rette for små og mellomstore bedrifter og konkurranse fra lokale leverandører selv om dette kan utfordre tradisjonelt «trygge» anskaffelsesfaglige valg.

Vedlegg A – Eksempelsamling

A.1 Eksempel på anskaffelsesstrategi

Figur A-1: Utklipp fra Oppdal kommunes innkjøpsstrategi 2021-2024



OPPDAL KOMMUNE
Økonomikontoret

Oppdal kommunes innkjøpsstrategi 2021-24

4.5 Anskaffelser skal bidra til markedsutvikling.

Ønsket effekt

- Oppdal kommune skal arbeide aktivt for å få et godt tilpasset og utviklet lokalt og regionalt leverandørmarked slik at våre behov ved anskaffelser blir dekket.
- Bidra til at næringslivet blir mer omstillings- og konkurransedyktig.
- Flere lokale leverandører, særlig innenfor konsulentsegmentet.

Tiltak

- 4.5.1 I hovedsak skal våre anskaffelser være åpne anskaffelser etter innkjøpsforskriften.
- 4.5.2 Leverandørutvikling i form av nær dialog og bidra til kompetanseutvikling av leverandørene
- 4.5.3 Ved utforming av anbudsdokumentene skal man så langt det er hensiktsmessig legge til rette for at også mindre leverandører kan delta.
- 4.5.4 Legge til rette for mer tidliginvolvering av næringslivet ved anskaffelser.
- 4.5.5 I størst mulig grad benytte standardkontrakter som er kjent i leverandørmarkedet.
- 4.5.6 Gjennomføre årlige møter med det lokale næringslivet hvor anskaffelser er eneste tema.
- 3.5.8 Som oppdragsgiver vurderer vi å dele opp store anskaffelser i delkontrakter.

Risiko

Lokalt og regionalt næringsliv finner det ikke interessant å delta i møter/prosesser og/eller levere tilbud ved konkurranser.

Styringsparametere / nøkkelindikatorer

- Dokumenterte etablerte rutiner og retningslinjer.
- Prosentvis kjøp fra lokalt næringsliv
- Antall møter med lokalt næringsliv om anskaffelser

Resultatmål

- Avtaler med flere lokale leverandører

Kilde: Oppdal kommune

Figur A-2: Utklipp fra Hol kommunes innkjøpsstrategi

3.4 Delmål 4 – Samfunnsansvar

I kommuneplanen for Hol kommune 2018-2030 er to av de utvalgte plantemaene «Eksisterende næringer» og ««Ny næringsutvikling og innovasjon». En av strategiene for å nå målsetningene er «være tydelig på sin rolle som tilrettelegger og samarbeidspartner for næringslivet, samt jobbe mer utadrettet».

Hol kommune skal ha en anskaffelsesstrategi som, innenfor de rammene som regelverket gir legger til rette for deltakelse fra lokalt næringsliv. Hol kommune skal gjøre lokalt næringsliv bedre i stand til å inngi konkurransedyktige tilbud.

Tiltak:

- Øke lokale leverandørers kunnskap og kompetanse om offentlige anskaffelser.
- Finne og utvikle arenaer for å møte næringslivet.
- Stille krav til leverandørene som er forholdsmessige, relevante for leveransen og ikke urimelig høye.
- Dele opp store anskaffelser der det passer.
- Legge vekt på andre kriterier enn pris.

Som sertifisert Miljøfyrtårn og Bærekraftig reisemål skal Hol kommune igjennom sine anskaffelser bidra til å oppfylle FNs bærekraftsmål om å «Fremme bærekraftige ordninger for offentlige anskaffelser» og redusere miljøbelastningen ved å etterspørre mer miljø- og klimavennlige produkter og tjenester.

Tiltak:

- Som Bærekraftig reisemål skal alle relevante anskaffelser ha miljøkrav som et tildelingskriterium, vektet med minimum 10%.
- Som Miljøfyrtårn skal Hol kommune aktivt bruke miljøsertifisering, merkeordninger og miljøledelsessystemer i anskaffelsenes kvalifikasjonskrav, kravspesifikasjoner, tildelingskriterier og kontraktsvilkår.
- Som medlem i Grønt Punkt Norge AS skal Hol kommune arbeide for å redusere frakt og emballasje.

Kilde: Hol kommune

Figur A-3: Utklipp fra Suldal kommunes innkjøpsstrategi

Suldal kommune skal legge til rette for leverandørutvikling

- Kommunen skal vurdere å nytte konkurranse med forhandling i alle konkurranser
- Kommunen skal vurdere å nytte innovasjon som kriterium i konkurranser kor det er naturleg
- Kommunen skal utnytte handlingsrommet i loven og leggja til rette for at lokale bedrifter kan delta i konkurransen. Under elles like forhold skal lokale verksemdar prioriterast.
- Kommunen skal prøve å få store leverandørar til å bruke små lokale underleverandørar der det er naturleg
- I etablerte samarbeid mellom kommunen og leverandørar av varer og tenester bør innkjøp vere tema
- Kommunen skal ha tett dialog med næringslivet gjennom næringslivsorganisasjonar og Suldal Vekst.

Kilde: Suldal kommune

A.2 Eksempel på generell dialog rettet mot det lokale leverandørmarkedet – leverandørdialog

Figur A-4: Invitasjon til leverandørkonferanse arrangert av Karmøy, Haugesund og Tysvær kommune

Velkommen til leverandørkonferanse

Scandic Maritim, Haugesund
11.03.2020
kl. 08.30- 15.00

Kommunene Karmøy, Haugesund og Tysvær har gleden av å invitere til regionens første leverandørkonferanse. Dette er en flott mulighet til å bli kjent med kommunene sine bygg og anleggs-prosjekter og kommende rammeavtaler.

- Spennende foredrag fra lokale og nasjonale leverandører
- Presentasjon av kommunene sine prosjekter
- Prat med leverandørene og kommunene i slutten av dagen
- Gratis påmelding og lunsj
- Påmeldingsfrist er 06.03

Påmelding :
<https://www.karmoy.kommune.no/pamelding-til-leverandorkonferanse/>
 Formålet med arrangementet er å skape et godt samarbeid mellom kommune og næringsliv. Temaet for årets konferanse er klima og miljø. Konferansen passer for deg som leverer eller ønsker å levere tjenester og varer til kommunene i regionen.





Seminarer er sponset av klimasatsmidler fra miljødirektoratet

Kilde: Tysvær kommune

Figur A-5: Program leverandørkonferanse arrangert av Karmøy, Haugesund og Tysvær kommune

Tidspunkt	Hvem	Innhold
08:30-08:35	Velkommen v/ Jarle Nilsen, ordfører Karmøy kommune	
08:35-08:50	Prosjekt v/ Anja Kjellesvik-Kristiansen	Anskaffelser med klimaambisjon
08:50-09:20	Mercell	Hvordan levere tilbud til kommunene?
09:10-09:40	Norengros v/ Inger merethe Bjerkheim	Erfaring med miljøkrav i offentlige anskaffelser
09:40-10:00	Ragnsells v/ Rune Owe	Egne tiltak og erfaring med miljøkrav
10:00-10:15	PAUSE	
10:15-10:45	Atea v/ Peder Kirkegaard Madsen	Innovative anskaffelser og grønne innkjøp av IT-utstyr
10:45-11:15	NHO v/ Tor Andre Sines	Leverandørutviklings program- innovative anskaffelser
11:15-12:00	LUNSJ	
12:00-12:20	Veidekke v/ Andreas Denk	Klima og miljøkrav i byggeprosjekt
12:20-12:40	Sweco v/ Asbjørn Stoveland	LCA (livssyklus-analyse) og erfaring med klimakrav i offentlige anskaffelser
12:40-13:00	PAUSE	
13:00-14:00	Prosjekter og avtaler	Bygg og anleggsprosjekt og kommende rammeavtaler i kommunene
14:00-15:00	Mingling og stands	

Kilde: Tysvær kommune

A.3 Eksempel på generell dialog rettet mot det lokale leverandørmarkedet – innkjøpsseminar

Figur A-6: Eksempel på program fra innkjøpsseminar i Oppdal kommune



OPPDAL KOMMUNE



Program innkjøpsseminar næringsliv – kommune

Fredag 1.oktober kl. 09.00 – 12.00

Sted: Kommunestyresalen, Oppdal rådhus

Program

Tid	Tema	Innleder
08.45-09.00	Kaffeservering	
09.00-09.10	Velkommen	Ordfører Geir A Espenes Stein Mellemseter
09.10-09.30	Kommunens erfaring med bruk av TendSign. Hva er næringslivets erfaring?	Richard Sandnes, controller Oppdal kommune
09.30-10.15	Tildelingskriterier ved konkurranser. Hva kan kommunen gjøre og ikke gjøre?	Beatrice Dankertsen Hennyng, KS-advokatene
10.15-10.30	Kaffepause	
10.30-10.50	Hva har kommunen lov til med henblikk på å stille krav som favoriserer lokale entreprenører?	Kristian Nordheim, advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiik
10.50-11.10	Samspill som konkurranseform	Henrik Vågen, Consto / Oppdal næringsforening
11.10-11.20	Kaffepause	
11.20-11.45	Hvordan få flere læringer i næringslivet?	Egil Grønbacken, Opplæringskontoret Oppdal og Rennebu
11.45-12.00	Miljøkrav – hva skjer fra kommunens side?	Richard Sandnes, controller Oppdal kommune
12.00	Slutt	

Kilde: Oppdal kommune

A.4 Eksempel på gjennomtenkt strategi for innkjøpssamarbeid – innretting av avtale

Figur A-7: Utdrag fra konkurransegrunnlag fra anskaffelse av næringsmidler, fersk frukt og grønt gjennomført av Viken Vest Innkjøpssamarbeid

3.3 Rammeavtalens innhold og omfang



Rammeavtalen gjelder levering av følgende næringsmidler: fersk frukt og grønt.

For generell beskrivelse av leveransene vises til bilagene.

Kontraktens varighet går frem av forsiden. Utløsning av opsjonene skjer automatisk, så fremt ikke Kunden har gitt beskjed til Leverandøren om at kontrakten ikke vil bli forlenget. Den enkelte samkjøpspart har anledning til å ikke utløse opsjonen. "Oppsigelse" skal skje skriftlig fra Kundens side seneste én (1) måned før kontrakten går ut, eller én (1) måned før eventuelle forlengelsesår utløper. En eventuell reduksjon av leveransens omfang vil ikke medføre erstatningsplikt.

Fersk fisk og ferske fiskeprodukter samt skolefrukt er ikke en del av denne konkurransen. Det betyr at kunden kan kjøpe disse varer hos annen leverandør. Deltakerne har rammeavtaler på følgende andre områder:

- Dagligvarer, frosne grønnsaker og frosne brødvarer
- Fisk og fiskeprodukter, kjøll og frossen
- Fugl, fjærkre, egg og produkter av disse
- Melk og meieriprodukter
- Kjøtt og kjøttprodukter, fersk og frossen

Kunden forbeholder seg også retten til å gå utenfor avtalen ved kjøp av produkter som kjøpes direkte fra produsent. Kunden forbeholder seg retten til å ikke benytte rammeavtalen ved spesielt fordelaktige tilbud, dersom leverandøren ikke kan tilby produktet eller ved kjøp av lokale produkter hos lokale leverandører/produsenter. Dersom man får tilbud om fersk frukt og grønt med kort holdbarhet som har en gunstig pris fra andre leverandører, kan oppdragsgiver gå utenfor denne rammeavtalen for å kjøpe dette direkte fra denne leverandøren. Dersom leverandøren kan tilby slike varer kan disse varer kjøpes direkte fra rammeavtaleleverandøren.

Kilde: Hol kommune

A.5 Eksempel på gjennomtenkt strategi for innkjøpssamarbeid – utforming av konkurranse

Figur A-8: Tilbudsbrev hentet fra konkurransegrunnlag for anskaffelse av legemiddel, multidose, farmasøytiske tjenester og nettkurs i legemiddelhåndtering gjennomført av Sunnhordaland interkommunale innkjøpsforum



Sunnhordland interkommunale innkjøpsforum
Bømlo Fitjar Kvinnherad Stord Tysnes

ANBODSBREV
Leverandøren skal fylle ut tabellen og signere

Firmanamn:			
Org. nummer:			
Postadresse:			
Besøksadresse:			
Telefonnummer:			

Kontaktperson:			
Telefonnummer:		Mobilnummer:	
E-postadresse:			

Leverandøren nemnt over gir med dette vedlagde anbud i samsvar med dei vilkåra som kjem fram av konkurransegrunnlaget.

☐ Vi stadfester at anbudet oppfyller kravspesifikasjonen.

☐ Vi vedstår oss vårt anbud til den dato som er gjeve opp i konkurransegrunnlaget. Anbudet kan akseptierast av oppdragsgjevar når som helst fram til utløp av vedståelsesfrist.

Anbudet gjeld følgjande kommunar/herad:

Sunnhordland:
☐ Bømlo ☐ Fitjar ☐ Kvinnherad ☐ Stord ☐ Tysnes

Haugalandet:
☐ Etne ☐ Haugesund ☐ Karmøy ☐ Sauda ☐ Suldal ☐ Sveio ☐ Tysvær ☐ Utsira
☐ Vindafjord

Hardanger:
☐ Eidfjord ☐ Jondal ☐ Odda ☐ Ullensvang

Sted	Dato	Underskrift
Namn med blokkbokstavar		

Kilde: Suldal kommune

A.6 Eksempel på dialog med leverandørmarkedet i forbindelse med konkret anskaffelse

Figur A-9: Invitasjon til dialogkonferanse i forkant av anskaffelse av ny barnehage i Oppdal kommune



OPPDAL KOMMUNE

Invitasjon til dialogkonferanse i forkant av anskaffelse av ny Høgmo barnehage

Høgmo barnehage oppfyller ikke krav i forhold til arbeidsmiljølov og dagens standard til barnehagedrift. På bakgrunn av dette ble det i 2019/2020 gjennomført et skisseprosjekt der ny barnehage ble skissert ut. Planlagt bygg var i 3 eller 4 avdelinger og ble på dette tidspunkt estimert til å koste 46,8 millioner for 3 avdelinger, og 51 millioner for 4 avdelinger.

Planene ble lagt frem politisk og kostnadsestimatene ble ansett som høye.

Det er i etterkant lagt en del politiske føringer for prosjektet med tanke på innovativ anskaffelse og bærekraftig, fremtidsrettet 4 avdelings bygg, der det skal tas spesielle hensyn til klima og miljø og nye utfordringer i barnehagedrift som for eksempel oppbluss/utbrudd av pandemi.

Området dagens Høgmo barnehage ligger i, har i det siste blitt kjøpt av Oppdal kommune og vises på vedlagte kart. Det vil bli igangsatt en omreguleringsprosess på området, noe som kan gjøre det mulig å plassere ny barnehage i det som i dag er regulert som friområde.

Dette ønsker Oppdal kommune innspill på fra byggenæringen.

Oppdal kommune inviterer herved til dialog med aktuelle aktører som kan gi tilbakemelding på mulighetene for, og mulige løsninger knyttet til behovene for ny Høgmo barnehage.

Kilde: Oppdal kommune

A.7 Eksempel på bruk av relevante krav og kriterier

Figur A-10: Utklipp fra tildelingskriterier fra konkurransegrunnlag for anskaffelse av rørlegger i Suldal kommune

3.3 Vaktordning/responstid/lokalkontor 30%

Leverandøren med den beste løysinga får 30 poeng. Det vil bli ei skjønnsmessig vurdering kor me vil vurdere vaktordning, responstid og lokalkontor under eitt.

3.3.1 Vaktordning

Leverandøren skal ha betent vaktordning alle dagar (også søn/helligdager) mellom kl. 08.00 og 23.00), og skal rykke ut når kommunen sin representant ønsker assistanse. Vaktordninga består av at personell skal være tilgjengelig på telefon og skal kunne rykke ut for å hjelpe oppdragsgivar med oppdrag som ikkje kan vente til neste arbeidsdag.

Beskriv leverandøren sin rutine for vaktordning: Vedlegg Nr. _____

3.3.2 Responstid

Responstid vil si tida frå oppdraget blir gitt til leverandøren kan *utføre* oppdraget, er av stor betydning. Leverandøren bes derfor om å gi opp responstida frå bestilling til oppstart, ved ordinære oppdrag og akuttoppdrag:

Responstid	Responstid	Responstid for akuttoppdrag	
	Dagtid	Ettermiddag/kveld	Natt
Planlagde oppdrag (arbeidsmengde mindre enn 1 dag)	<fyll inn>		
Planlagde oppdrag (arbeidsmengde 1-5 dagar)	<fyll inn>		
Akuttoppdrag sone 1	<fyll inn>	<fyll inn>	<fyll inn>
Akuttoppdrag sone 2	<fyll inn>	<fyll inn>	<fyll inn>

Sone 1

Bygg med døgnkontinuerlig drift og administrasjonsbygg, slik som sjukeheimen, helsetun, kulturhus, svømmehall, kommunehus, bu- og omsorgssentra. Alle bygg i sone 1 er på Sand utanom Vinjar bu- og omsorgssenter

Sone 2

Andre bygg i kommunen

3.3.3 Lokalkontor

Det er ein fordel at leverandøren har og/eller skal opprette eit lokalkontor i Suldal kommune. Oppdragsgivar er avhengig av at leverandøren er godt kjent i området og at han er lett å få tak i når spørsmål dukkar opp. |

Vedlegg nr: _____

Kilde: Suldal kommune

A.8 Eksempel på oppdeling av anskaffelse

Figur A-11: Utdrag fra Suldal kommune – Konkurransen matvarer for oppvekstsektoren

1.8 Oppdeling av konkurransen

Me har delt opp i 5 områder/konkurransar: Ropeidhalvøya, Jelsa, Erfjord, Sand, Suldalsosen og Nesflaten.

Du må kryssa for kva område du vil levera inn tilbod på:

Område	Einingar	Tilbodet gjeld (sett kryss)
Ropeidhalvøya	Marvik skule, Kjølvikstølen barnehage	
Jelsa	Jelsa Oppvekstsenter	
Erfjord	Erfjord skule, Erfjord barnehage	
Sand	Sand skule, Sand barnehage, Introsenteret i Suldal,	
Suldalsosen	Vinjar skule, Vinjar barnehage	
Nesflaten	Nesflaten oppvekstsenter	

Kilde: Suldal kommune



www.osloeconomics.no

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

Besøksadresse:
Klingenberggata 7A
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vik
0118 Oslo