Utarbeidet for Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, august 2026

Evaluering av Statens innkjøpssenter

oslo**economics**

Inventura

Tittel: Evaluering av Statens innkjøpssenter
Utarbeidet av: Oslo Economics
Oppdragsgiver: Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet

Publisert: August 2026
Rapportnummer: 2026-53

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

Foto/illustrasjon forside: Word Stockphoto

Innhold

Sammendrag 4

1. Innledning 7

1.1 Bakgrunn 7

1.2 Mandat 7

1.3 Leseveiledning 8

2. Metode og informasjonskilder 9

2.1 Intervjuer 9

2.2 Spørreundersøkelser 10

2.3 Dokumentgjennomgang 10

3. Om Statens innkjøpssenter 12

3.1 Mandat og strategi 12

3.2 Fellesavtalene 12

3.3 Fravalg 13

3.4 Antall tilbud 16

3.5 Utvidelse av kontorkategorien 16

4. Kvalitet i strategier og konkurransedokumenter 17

4.1 Mandat og metode 17

4.2 Dagens modell for anskaffelsesarbeidet 17

4.3 Funn og vurderinger 17

4.4 Samlet vurdering 20

4.5 Forslag til tiltak 21

5. Brukertilfredshet blant statlige virksomheter og leverandører 22

5.1 Tilfredshet med fellesavtalene 22

5.2 Prosess for brukermedvirkning 23

6. Evaluering av oppnådde resultater 25

6.1 Forutsetninger og metode 25

6.2 Transaksjonskostnader 25

6.3 Priser på varer og tjenester 31

6.4 Innvirkning på konkurranse i markedet 35

6.5 Gevinster av særskilte tiltak 36

6.6 Elektronisk handel og regelverksetterlevelse 37

6.7 Andre samfunnshensyn 37

6.8 Leverandørrisiko 38

6.9 Samlet samfunnsøkonomisk analyse 40

7. Potensialet for nye fellesavtaler 43

7.1 Innkjøpsordninger i Sverige, Danmark og Finland 43

7.2 Samfunnsøkonomisk analyse 45

8. Oppsummering og anbefaling for videre drift 49

8.1 Videreutvikling av anskaffelsesarbeidet 49

8.2 Prioritering av nye fellesavtaler 52

8.3 Organiseringen av Statens innkjøpssenter 54

8.4 Fremtidige evalueringer av Statens innkjøpssenter 54

9. Referanser 56

Sammendrag

Statens innkjøpssenter, som er en integrert del av anskaffelsesdivisjonen i Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), inngår fellesavtaler som kan benyttes av statlige virksomheter. Oslo Economics har evaluert Statens innkjøpssenter på oppdrag fra Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. Evalueringen viser at innkjøpssenteret leverer svært gode resultater. Med relativt begrensede ressurser har innkjøpssenteret bidratt til betydelig reduserte transaksjonskostnader, både i statlige virksomheter og hos leverandører, samt gode avtalebetingelser som reduserer statens innkjøpskostnader. Vi har ikke identifisert vesentlige negative virkninger for staten eller samfunnet.

Sammenlignet med de offentlige innkjøpssentrene i våre nordiske naboland er Statens innkjøpssenter lite, med relativt få avtaleområder. Våre analyser tilsier at det vil være lønnsomt for staten og for samfunnet å utvide innkjøpssenterets virksomhet. Denne utviklingen er allerede i gang, med økt bevilgning i statsbudsjettet for 2026.

I evalueringen har det fremkommet forbedringsområder, og innkjøpssenteret arbeider allerede med flere av disse. Vi anbefaler at Statens innkjøpssenter videreføres, og på sikt utvides. Det bør gjøres en fornyet vurdering av hvorvidt kommunene skal kunne benytte senterets fellesavtaler og av hvordan senteret skal finansieres og organiseres.

Statens innkjøpssenter (SI) ble etablert i 2016 og er en del av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) med ansvar for å inngå og forvalte felles innkjøpsavtaler på vegne av statlige virksomheter i sivil sektor. Innkjøpssenterets formål er å bidra til mer profesjonelle, effektive og enkle innkjøpsprosesser, samt bedre og mer kostnadseffektive innkjøp. Gjennom å samordne innkjøp på tvers av statlige virksomheter er målet å legge til rette for lavere priser, reduserte transaksjonskostnader og mer effektive anskaffelsesprosesser. Per juni 2026, forvalter SI fellesavtaler innenfor 19 innkjøpsområder.

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) har gitt Oslo Economics og Inventura i oppdrag å gjennomføre en evaluering av Statens innkjøpssenter. Formålet med evalueringen har vært å gjøre en helhetlig vurdering av måloppnåelsen i ordningen, herunder effekter fra dagens fellesavtaler og brukertilfredshet blant virksomheter og leverandører. I tillegg har evalueringen vurdert potensialet for nye fellesavtaler.

Statens innkjøpssenter arbeider etter god praksis og oppnår gode resultater

Evalueringen viser at SI oppnår gode resultater. Felles innkjøp gir betydelig reduksjon i transaksjonskostnader i statlige virksomheter i form av lavere tidsbruk til gjennomføring av anskaffelser. Også leverandørene sparer mye tid. I tillegg fremstår avtalene som fremforhandles som gode for virksomhetene, der statens kjøpermakt bidrar til lave priser og god kvalitet.

Statens innkjøpssenter har et solid faglig fundament i sitt anskaffelsesarbeid, med tydelig forankring i overordnede føringer, god forståelse av markedene og en strukturert tilnærming til kategoristyring. Samtidig er det et potensial for å styrke koblingen mellom strategiske mål, konkurransestrategi og gevinstrealisering. Statens innkjøpssenter har de senere årene utviklet kategoristrategier og konkurransestrategier som gir et godt grunnlag for å lykkes med anskaffelser, men strategiene fremstår i noen tilfeller som mer analyserende enn styrende, ved at de i begrenset grad konkretiserer hvilke gevinster som skal realiseres og hvordan disse skal måles. Dette gjør det vanskeligere å vurdere i etterkant om anskaffelsene faktisk leverer de ønskede og/eller målsatte resultatene. Statens innkjøpssenter fremstår som aktiv i dialog med leverandørmarkedet, og det arbeides systematisk med å tilrettelegge konkurranser slik at leverandører får god innsikt i volum og etterspørsel. Dette er en klar styrke og bidrar til bedre konkurranse. Samtidig kan arbeidet med konkurransestrategi i større grad brukes til å tydeliggjøre hvilke mekanismer som skal bidra til å realisere økonomiske og samfunnsmessige gevinster.

De statlige virksomhetene er i hovedsak godt fornøyd med fellesavtalene, og leverandører som har vunnet frem i konkurransen er også i hovedsak positive. En gjennomgang av strategier og konkurransedokumenter viser at SI arbeider etter god praksis, og involverer både leverandører og brukere på en hensiktsmessig måte.

SI har et begrenset antall ansatte, og oppnår derfor mye for en lav kostnad. Senterets eksistens og de nåværende fellesavtalene gir derfor stor grad av effektivisering av staten, og gir betydelig samfunnsøkonomisk lønnsomhet, som vist i tabellen under.

Statens innkjøpssenter bør utvides til å dekke flere avtaleområder

Våre analyser viser at det er et betydelig potensial for å utvide SI med flere avtaleområder. En slik utvidelse er allerede igangsatt med tilførte midler i statsbudsjett for 2026. De andre nordiske innkjøpssentrene har et betydelig større omfang enn SI, og vi mener det er svært sannsynlig at en utvidelse vil øke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ytterligere.

Når Statens innkjøpssenter vokser er det viktig å sikre fortsatt god kvalitet i arbeidet samt effektivitet og fleksibilitet i SIs organisasjon. Forut for valg av nye innkjøpsområder å vokse innenfor, bør det gjøres en grundig analyse av potensialet for samordning hvor det ses på områder hvor omsetningsverdien av varer og tjenester er stor og virksomhetene har relativt like behov. Basert på en overordnet analyse, anbefaler vi at avtaler innenfor avtaleområdet profesjonelle tjenester prioriteres ved en videre utvidelse. Det kan også inngås flere avtaler på IKT-området og vurderes avtaler innenfor transport (kjøp av kjøretøy) og sikkerhetstjenester.

Statens innkjøpssenter kan forbedres på enkelte områder

Evalueringen har ledet frem til noen konkrete anbefalinger om justeringer av SI arbeidsform. Vi trekker blant annet frem behovet for en strategisk diskusjon om senterets målgruppe, muligheten for å stramme inn kravet til begrunnelse for fravalg, et ønske om styrket innsats for gevinstrealisering, blant annet gjennom økt synliggjøring av nøkkeltall, og enkelte grep som kan tas for å styrke den røde tråden fra strategi via konkurransedokumenter til gevinstrealisering. Vi tar også til orde for at SI bør få tilgang til detaljerte regnskapsdata fra virksomhetene, for bedre å kunne forberede og følge opp anskaffelser, og for å kunne bidra til realisering av gevinster.

Virkninger av eksisterende fellesavtaler (mill. kroner, nåverdi over en fireårsperiode)

Virkning	Brukereffekt	Samfunnseffekt
Transaksjonskostnader		
Statens innkjøpssenter	-112	-134
Statlige virksomheter	251	301
Leverandører	0	306
Direkte innkjøpskostnader	1 373	961
Sum prissatte effekter (nettonytte)	*1 511*	*1 434*
Årlig gjennomsnittlig lønnsomhet (løpende kroner)	*416*	*395*
Langsiktig konkurranse	Ubetydelig/ ingen	
Bærekraft og andre samfunnshensyn	Stor positiv	
Leverandørrisiko	Liten positiv	
Regelverksetterlevelse	Stor positiv	
Sum ikke-prissatte virkninger	Positiv	

Kilde: Beregninger av Oslo Economics og Inventura. Avrundet til nærmeste million. Alle beløp er oppgitt i nåverdi millioner 2026-kroner for utenom årlig gjennomsnittlig lønnsomhet som er oppgitt i løpende kroner.

Våre anbefalinger er i all hovedsak å anse som mindre justeringer av dagens praksis, og det er viktig at slike justeringer gjennomføres uten at det går på bekostning av den gode arbeidsformen SI har etablert. Det kan være ønskelig å gjennomføre endringer stegvis, og evaluere underveis.

Det bør vurderes endret organisering og finansiering av Statens innkjøpssenter

Per juni 2026 synes SI å være organisert og finansiert på en hensiktsmessig måte. Virksomheten fremstår som effektiv samtidig som den skaper betydelige gevinster. Samtidig vil en videre vekst stille noen endrede krav til organiseringen. Det kan bli mer naturlig at innkjøpssenteret får en mer selvstendig rolle, med større direkte innflytelse over egne inntekter. Dette kan trekke i retning av at innkjøpssenteret organiseres som et aksjeselskap, med finansiering gjennom leverandøravgifter. Da vil organiseringen ligne mer på den som er valgt i våre nordiske naboland. Dersom kommunene også skal kunne benytte fellesavtalene, vil et aksjeselskap muliggjøre delt eierskap mellom stat og enkeltkommuner eller stat og KS. Innenfor rammene av dette oppdraget har vi ikke vurdert fordeler og ulemper med ulike organisasjonsmodeller, men vi mener dette er et arbeid departementet bør ta initiativ til, for eventuelt å kunne implementere en endret organisering noe frem i tid.

1. Innledning

Statens innkjøpssenter arbeider for mer profesjonelle, effektive og enkle innkjøpsprosesser, der samordning av anskaffelser kan skape gevinster for både statlige virksomheter og leverandører. Oslo Economics, i samarbeid med Inventura, har gjennomført en evaluering av om senteret har oppnådd fastsatte mål, samt bidratt til et overordnet formål om samfunnsøkonomiske effektive innkjøp. Vi gjør også en vurdering av potensialet for nye fellesavtaler og gir anbefalinger om fremtidig drift av senteret.

1.1 Bakgrunn

Statens innkjøpssenter (SI) er en del av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) med ansvar for å inngå og forvalte felles innkjøpsavtaler på vegne av statlige virksomheter i sivil sektor. Formålet med ordningen er å bidra til mer profesjonelle, effektive og enkle innkjøpsprosesser, samt bedre og mer kostnadseffektive innkjøp. Gjennom å samordne innkjøp på tvers av statlige virksomheter, er målet å legge til rette for lavere priser, reduserte transaksjonskostnader og mer effektive anskaffelsesprosesser. DFØ anslår de årlige tilrettelagte gevinstene av fellesavtalene for de statlige virksomhetene til å være på 411 millioner kroner (DFØ, 2026).

Statens innkjøpssenter ble etablert 1. januar 2016. Bakgrunnen for etableringen var et identifisert potensial for gevinster ved økt samordning av statlige innkjøp, særlig innen områder med stort volum og relativt like behov på tvers av virksomheter. Erfaringer fra tidligere forsøk på samordning og tilsvarende ordninger i andre land dannet et viktig kunnskapsgrunnlag for utformingen av innkjøpssenteret. Senteret ble videreført som en permanent ordning i 2019, og har siden gradvis utviklet og utvidet sin avtaleportefølje.

Per i dag forvalter Statens innkjøpssenter fellesavtaler innenfor 19 innkjøpsområder fordelt på tre hovedkategorier: reise, IKT og kontor. Avtalene dekker et bredt spekter av varer og tjenester, og varierer i omfang, kompleksitet og omsetning. Porteføljen er utviklet med utgangspunkt i områder der det er vurdert å være størst potensial for samordningsgevinster.

Ordningen er obligatorisk for alle statlige forvaltningsorganer i sivil sektor, og andre kan slutte seg til på frivillig basis. Virksomhetene er som hovedregel forpliktet til å benytte de statlige fellesavtalene, men kan velge å stå utenfor enkeltavtaler gjennom fravalg. Statens innkjøpssenter har ansvar for å gjennomføre konkurransene og forvalte avtalene på overordnet nivå, mens den enkelte virksomhet selv står for avrop og operativ oppfølging av leveransene.

Statens innkjøpssenter har fått økt bevilgning over statsbudsjettet for 2026, tilsvarende 18,1 mill. kroner (Finansdepartementet, 2025), og er i en fase med videre utvikling og utvidelse av avtaleporteføljen. Det pågår arbeid med å etablere nye fellesavtaler, særlig innen kontorområdet, og det forventes at både antall avtaler og samlet innkjøpsvolum vil øke fremover. Dette innebærer at SI i økende grad får en sentral rolle i det statlige innkjøpsarbeidet.

1.2 Mandat

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) har gitt Oslo Economics og Inventura i oppdrag å gjennomføre en evaluering av Statens innkjøpssenter. Formålet med evalueringen har vært å gi en helhetlig vurdering av måloppnåelsen i ordningen, herunder effekter fra dagens fellesavtaler og brukertilfredshet blant virksomheter og leverandører. I tillegg har vi i evalueringen vurdert potensialet for nye fellesavtaler.

I Figur 1-1 gir vi en oversikt over temaene og evalueringsspørsmålene som er dekket gjennom evalueringen. Disse spørsmålene danner grunnlaget for analysene som presenteres i rapporten. Leverandørrisiko omtales i kapittel 6.8.

Oppdraget har omfattet fire hoveddeler. For det første har vi gjort en samfunnsøkonomisk analyse av Statens innkjøpssenter. Analysen belyser i hvilken grad fellesavtalene bidrar til lavere priser, reduserte transaksjonskostnader, økt bruk av elektronisk handel og bedre etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Videre har vi vurdert hvordan avtalene påvirker konkurransen i leverandørmarkedet, samt i hvilken grad andre samfunnshensyn, som bærekraft og samfunnssikkerhet, ivaretas.

Evalueringen omfatter tiltakene som ble innført i 2021, herunder bruk av rammedokumenter, standardsortiment og skriftlig begrunnelse for fravalg. I tillegg har vi behandlet leverandørrisiko

som et eget tema. Vi har vurdert på et overordnet nivå hvordan Statens innkjøpssenter tar hensyn til leverandørrisiko i eksisterende avtaler, og hvilke vurderinger som kan være relevante i nye avtaler.

For det andre har vi kartlagt brukertilfredshet blant både statlige virksomheter og leverandører. Vi har undersøkt statlige virksomheters og leverandørers syn på avtalene, i hvilken grad de bidrar til gevinster i virksomhetene, og hvordan brukermedvirkning fungerer i praksis.

For det tredje har vi gjort en analyse av potensialet for nye fellesavtaler. Vi har identifisert aktuelle innkjøpsområder og vurdert gevinster ved utvidelse av avtaleporteføljen. Som del av analysen har vi sammenlignet SI med tilsvarende innkjøps-ordninger i andre nordiske land, med vekt på blant annet avtaleportefølje, organisering og ressursbruk.

Avslutningsvis har vi i evalueringen gitt en samlet vurdering av måloppnåelsen i Statens innkjøpssenter og anbefalinger for videre drift og utvikling av ordningen. Dette inkluderer forslag til tiltak som kan øke effekten av eksisterende avtaler og bidra til bedre utnyttelse av fremtidige avtaler.

1.3 Leseveiledning

Rapporten er strukturert som følger. I kapittel 2 beskriver vi metodisk tilnærming og informasjonsgrunnlaget for analysene. Dette omfatter anvendt metode og datakilder, herunder dokumentstudier, intervjuer og spørreundersøkelser.

I kapittel 3 gjør vi en overordnet gjennomgang av Statens innkjøpssenter, samt sentrale trekk ved fellesavtalene og utvalgte anskaffelser som inngår i analysen. I kapittel 4 gjør vi en vurdering av Statens innkjøpssenters arbeid med strategier og konkurransedokumenter og sammenhengen mellom dem. I kapittel 5 presenterer vi funn fra kartleggingen av brukertilfredshet, inkludert vurderinger av fellesavtalene og prosessen for brukermedvirkning.

Kapittel 6 inneholder den samfunnsøkonomiske analysen av oppnådde resultater. Her vurderer vi effekter i form av transaksjonskostnader, priser, konkurranseforhold, elektronisk handel, regelverks-etterlevelse og samfunnshensyn. I tillegg vurderes effekten av tiltak innført i 2021 og innkjøpssenterets arbeid med leverandørrisiko.

I kapittel 7 analyserer vi potensialet for nye fellesavtaler, sammenligner de nordiske innkjøpsordninger og gjør en forenklet analyse av mulige utvidelser av avtaleporteføljen. I kapittel 8 oppsummerer vi funnene fra evalueringen og gir anbefalinger for videre utvikling av anskaffelses-arbeidet, prioritering av nye fellesavtaler og framtidig organisering av Statens innkjøpssenter.

Figur 1-1: Oversikt over temaer og spørsmål i evalueringen

Overordnet tema	Evaluerings- og analysespørsmål
Del 1: Effekter av fellesavtaler	1. *I hvilken grad er mål om lavere priser og reduserte transaksjonskostnader nådd?* 2. *Hvordan har fellesavtalene påvirket konkurransen i leverandørmarkedet?* 3. *Hvordan har andre samfunnshensyn blitt ivaretatt i avtalene, og hvordan har SI bidratt til å nå disse målene?* 4. *I hvilken grad har skriftlig begrunnet fravalg, bruk av rammedokumenter og standardsortiment bidratt til økt bruk og gevinster av avtalene?* 5. *Hva er de samfunnsøkonomiske virkningene av dagens fellesavtaler?*
Del 2: Brukertilfredshet	6. *I hvilken grad er virksomheter og leverandører tilfredse med fellesavtalene?* 7. *I hvilken grad opplever brukerne at fellesavtalene bidrar til gevinster i virksomhetene?* 8. *Hva kan bidra til økt brukertilfredshet blant virksomheter og leverandører?*
Del 3: Potensial for nye fellesavtaler	9. *Hva slags fellesavtaler er inngått av tilsvarende innkjøpsordninger i Sverige, Danmark og Finland, og hva kjennetegner disse?* 10. *Innenfor hvilke innkjøpsområder er det potensial for nye fellesavtaler?* 11. *Hva er de samfunnsøkonomiske virkningene av nye fellesavtaler?*
Leverandørrisiko	12. *Hvilke vurderinger gjør Statens innkjøpssenter rundt leverandørrisiko i fellesavtalene – hvilke hensyn er tatt i eksisterende avtaler og hva kan være relevant i nye avtaler?*

2. Metode og informasjonskilder

Evalueringen anvender flere metoder for informasjonsinnhenting, herunder intervjuer, spørreundersøkelser og dokumentgjennomgang. Metodene er brukt for å kunne belyse og svare ut evalueringens hovedtemaer og spørsmål om effektene av fellesavtalene, brukertilfredsheten, potensialet for nye fellesavtaler, samt leverandørrisiko.

2.1 Intervjuer

Som del av informasjonsinnhentingen har vi gjennomført semi-strukturerte dybdeintervjuer. Metoden innebærer at intervjuene tar utgangspunkt i en intervjuguide med definerte temaer, samtidig som det er rom for å følge opp relevante problemstillinger som fremkommer underveis. Formålet med intervjuene har vært å oppnå en dypere forståelse av evaluerings-spørsmålene, og å belyse forhold som er vanskelig å fange opp gjennom dokumentstudier og spørreundersøkelser alene.

Intervjuene er gjennomført i to faser. Om lag halvparten av intervjuene ble gjennomført i forkant av utsendelse av spørreundersøkelsen. Disse intervjuene ga innsikt i sentrale problemstillinger og bidro til å utforme spørsmålene i undersøkelsen. Den resterende delen av intervjuene ble gjennomført etter at spørreundersøkelsen var avsluttet. I denne fasen ble intervjuene brukt til å utdype og forklare funn fra spørreundersøkelsen. En oversikt over alle vi har intervjuet er i Tabell 2-1.

2.1.1 Statlige virksomheter

Statens innkjøpssenter har en bred brukergruppe bestående av rundt 190 statlige virksomheter og et stort antall leverandører. Det har derfor vært nødvendig å gjøre et utvalg av informanter. Vi har gjennomført intervjuer med syv statlige virksomheter. Utvalget er satt sammen for å representere variasjon i størrelse, geografisk lokalisering og behov innen anskaffelser.

2.1.2 Leverandører

Videre har vi gjennomført intervjuer med fem leverandører på fellesavtalene. Vi har ikke intervjuet leverandører som har tapt konkurransen om en fellesavtale. Dette er fordi vi i intervjuene var ute etter dybdekunnskap om erfaringer fra fellesavtalene og Statens innkjøpssenter, også utover markedsundersøkelser og gjennomføring av konkurranser. Innspillene fra leverandører som har tapt konkurransen ble hentet inn gjennom spørreundersøkelsen rettet mot alle leverandører. Utvalget til intervjuer inkluderte leverandører fra alle tre hovedkategorier (reise, IKT og kontor), for å sikre bredde i datagrunnlaget.

2.1.3 Andre nordiske innkjøpssentre

Vi har også intervjuet statlige innkjøpssentre i andre nordiske land. Dette omfatter Statens og Kommunernes Indkøbsservice (SKI) i Danmark, Adda i Sverige, Statens inköpscentral i Sverige og Hansel i Finland. Formålet med disse intervjuene har vært å få innsikt i hvordan sammenlignbare innkjøpsordninger er organisert og fungerer i andre land, og å bruke dette som informasjonskilde i vurderinger av nye fellesavtaler.

Tabell 2-1: Virksomheter intervjuet i forbindelse med evalueringen

Statlige virksomheter	Leverandører	Nordiske innkjøpssentre
Departementenes serviceorganisasjon (DSS)	Dustin Norway	SKI (Danmark)
Statsbygg	Egencia	Statens inköpscentral (Sverige)
Statsforvalterens fellestjenester	Scandic Hotels	Adda (Sverige)
Kystverket	Sixt	Hansel (Finland)
FHI	Lindbak Interiør	
Valgdirektoratet		
NAV		

2.1.4 Dialog med Statens innkjøpssenter

Vi har gjennom hele prosjektperioden hatt løpende dialog med Statens innkjøpssenter (SI) og presentert foreløpige funn og vurderinger. Dialogen har vært viktig for å få tilgang på relevant informasjon om innkjøpssenterets arbeid og detaljer om fellesavtalene. SI har fått mulighet til å gi innspill til våre funn og vurderinger og rette opp i eventuelle misforståelser og faktafeil. Alle fremstillinger og vurderinger i denne rapporten står fullt og helt for Oslo Economics' og Inventuras regning.

2.2 Spørreundersøkelser

Vi har benyttet spørreundersøkelser for å innhente systematisk informasjon fra et større antall respondenter enn hva som er mulig å nå gjennom intervjuer. Spørreundersøkelser gir et bredt datagrunnlag som gjør det mulig å identifisere mønstre, sammenligne svar på tvers av grupper og kvantifisere vurderinger fra brukere og leverandører. Formålet med spørreundersøkelsene i denne evalueringen har vært å belyse evaluerings-spørsmålene knyttet til effektene av fellesavtalene, spesielt for å kunne kvantifisere gevinster blant et større utvalg brukere. Spørreundersøkelsene er også en viktig kilde for brukertilfredshet og effekten av tiltak blant en større mengde brukere enn intervjuene kan belyse alene.

Det er gjennomført fire spørreundersøkelser, hvorav tre er rettet mot statlige virksomheter og én mot leverandører. Undersøkelsene mot statlige virksomheter er utformet slik at hver undersøkelse representerer én kategori i avtaleporteføljen: PC-utstyr (IKT-kategorien), forbruksmateriell (kontor-kategorien) og reisebyråtjenester, flyreiser og hotellovernattinger (reise-kategorien).

Tabell 2-2: Antall svar og svarprosent på spørreundersøkelsene

	Antall svar*	Utvalg	Svar-prosent
Statlige virksomheter			
Reise (Fly, hotell, reisebyrå)	55	168	33 %
Kontor (forbruksmateriell)	38	152	25 %
IKT (PC-utstyr)	48	129	37 %
Leverandører	42	126	33 %

***Fullført hele undersøkelsen**

2.2.1 Statlige virksomheter

For kategoriene IKT og kontor er det valgt én avtale per kategori. PC-utstyr og forbruksmateriell er blant de største avtalene målt i volum innen sine respektive kategorier, og gir dermed et godt utgangspunkt for å analysere effekter og brukererfaringer.

For kategorien reise er det derimot valgt å utforme én samlet undersøkelse som dekker flere avtaleområder. Bakgrunnen for dette er at det er betydelig overlapp i kontaktpersoner i virksomhetene på tvers av disse avtalene. Videre viste innledende intervjuer at avtaler innen reise ofte omtales samlet, og at det kan være krevende for respondentene å skille mellom dem i praksis. En samlet undersøkelse ble derfor vurdert å gi mer presise og relevante svar.

2.2.2 Leverandører

I tillegg er det gjennomført én spørreundersøkelse rettet mot leverandører tilknyttet fellesavtalene. Undersøkelsen ble sendt ut til alle leverandører som har deltatt i konkurransen til en fellesavtale, både leverandørene som vant konkurransen, samt de som tapte. Formålet med denne undersøkelsen har vært å belyse leverandørenes gevinster fra fellesavtalene, samt deres erfaring med Statens innkjøpssenter når det kommer til markedsdialog og gjennomføringen av konkurranser.

Spørreundersøkelsene har en svarprosent på 25–37 prosent, se Tabell 2-2. Det er på nivå med hva som kan forventes fra denne typen spørreundersøkelser. Ettersom undersøkelsene legger opp til selvseleksjon, der deltakerne selv velger å delta i undersøkelsen, er det en viss risiko for at svarene ikke er representative for alle statlige virksomheter eller leverandører på fellesavtalene.

2.3 Dokumentgjennomgang

Dokumenter og tilgjengelige data om Statens innkjøpssenter (SI) har også vært benyttet som en del av informasjonsgrunnlaget i evalueringen. Formålet har vært å gi innsikt i hvordan SI er organisert og arbeider, samt å underbygge analyser av effekter, avtaleportefølje og potensial for videre utvikling.

Gjennomgangen har omfattet et bredt spekter av dokumenter. Dette inkluderer styrende dokumenter som tildelingsbrev, instrukser og interne mandater, samt kategoristrategier, rammedokumenter og rutiner. Disse dokumentene er i hovedsak benyttet som bakgrunnsinformasjon for å forstå hvordan SI er organisert og arbeider, samt hvilke mål og føringer som ligger til grunn for ordningen.

I tillegg har vi gjennomgått innkjøpsdata, avtalevolum og omsetningstall, samt gevinstberegninger utarbeidet av SI. Deler av datagrunnlaget har vært brukt inn i beregningene i den samfunnsøkonomiske analysen. Datagrunnlaget gir innsikt i omfanget av fellesavtalene og hvilke gevinster SI legger til grunn i sine egne vurderinger.

Som del av analysen av potensialet for nye fellesavtaler har vi også innhentet relevant dokumentasjon fra statlige innkjøpssentre i andre nordiske land. Dette omfatter blant annet nøkkeltall og, der det er tilgjengelig, deres egne gevinstberegninger.

Videre har Inventura gjennomført en egen gjennomgang av et utvalg anskaffelser og tilhørende dokumentasjon for å analysere hvordan SI arbeider med kategoristyring og gjennomføring av anskaffelser. Analysen bygger på gjennomgang av dokumenter på ulike nivåer i anskaffelsesprosessen, herunder kategoristrategier, konkurransestrategier og konkurransegrunnlag. Det er også vurdert hvordan disse dokumentene henger sammen, og i hvilken grad det er konsistens mellom strategiske føringer og gjennomføring.

3. Om Statens innkjøpssenter

Statens innkjøpssenter har vært i drift i ti år, og forvalter fellesavtaler som benyttes av opp imot 200 statlige virksomheter. Avtalene, som er sortert under kategoriene reise, kontor og IKT, genererer en omsetning på om lag 3 milliarder kroner. Omsetningen på en del avtaler kunne vært betraktelig høyere dersom færre virksomheter valgte å ta fravalg.

3.1 Mandat og strategi

Statens innkjøpssenter (SI) er en del av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), og inngår i direktoratets ansvar for anskaffelser og felles innkjøpsavtaler i staten (Finansdepartementet, 2024). SI har ansvar for å etablere, forvalte og videreutvikle sentrale innkjøpsavtaler for statlige virksomheter.

Formålet med ordningen er å legge til rette for mer profesjonelle, effektive og enkle innkjøpsprosesser, samt bedre betingelser ved kjøp av varer og tjenester. Valg av avtaleområder tar utgangspunkt i analyser av behov og marked, og vurderinger av hvilke områder som kan gi gevinster for statlige virksomheter. Samtidig skal hensynet til konkurranse i leverandørmarkedet ivaretas.

Innkjøpssenterets virksomhet er også en del av DFØs overordnede samfunnsoppdrag, som er å bidra til effektiv ressursbruk i staten og gode beslutningsgrunnlag (DFØ, 2024). Dette innebærer blant annet å støtte statlige virksomheter gjennom veiledning, verktøy og felles løsninger på anskaffelsesområdet.

SI har utarbeidet en anskaffelsesstrategi for 2026–2030 (DFØ, 2026). Strategien angir mål og prioriteringer for utviklingen av ordningen. Den legger til grunn at innkjøpssenteret skal bidra til effektiv ressursbruk gjennom samordning av innkjøp og forvaltning av fellesavtaler.

Videre definerer anskaffelsesstrategien fire overordnede mål for virksomheten: å sikre at fellesavtalene dekker virksomhetenes behov, å redusere kostnader, å legge til rette for god konkurranse og å ivareta hensyn til klima, miljø og sosiale forhold.

For å nå disse målene er det etablert flere satsingsområder. Disse omfatter blant annet styring og organisering, utvikling av kunnskap og datagrunnlag, bruk av digitale løsninger, arbeid med leverandørmarkedet og kommunikasjon med brukerne. Satsingsområdene beskriver prioriterte tiltak og arbeidsformer i strategiperioden.

3.2 Fellesavtalene

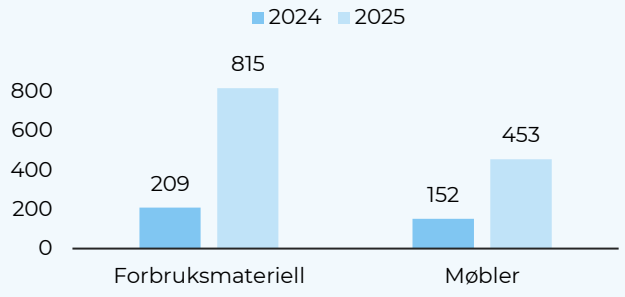
Etter at statens innkjøpssenter etablerte sin første fellesavtale i 2017, har de over tid utvidet porteføljen med avtaler. Det er stor variasjon mellom avtalene i omsetningsvolum, andel med fravalg og antall leverandører. Avtalene er organisert etter tre kategorier basert på SIs kategoristrategier; Kontor, IKT og Reise. En oversikt over sentrale kjennetegn ved fellesavtalene er vist i

Tabell 3-2. Avtalene har en standard varighet 2 år og deretter en opsjon på forlengelse som SI kan utløse. Opsjonen varierer mellom avtalene og er vist i parentes for den enkelte avtale. Under går vi nærmere gjennom omsetningen på avtalene innenfor hver av de tre hovedkategoriene.

Kontor

Innen kategorien for kontor er det tre avtaler, to for møbler og en for forbruksmateriell. Avtalene har om lag 152–209 millioner i årlig omsetning for 2024 og mellom 450–815 millioner i 2025, se Figur 3-1.

Figur 3-1: Kontor – omsetning per avtale (mill. kroner)

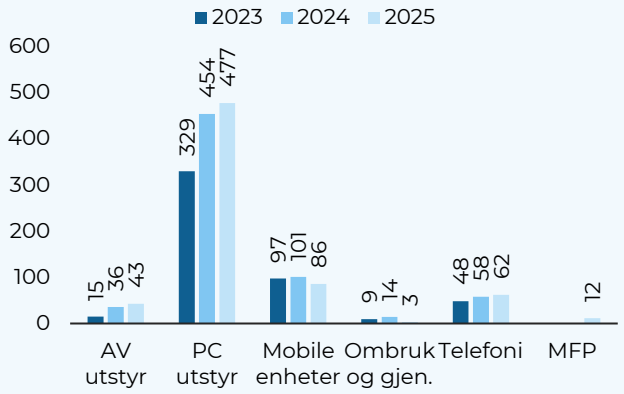


Kilde: DFØ. Note: Avtalene har ikke omsetningstall for 2023.

IKT

Innen kategorien IKT er det åtte avtaler, med stor variasjon i årlig omsetning, se Figur 3-2. Avtalen for Internettjenester, datalinjer og tilhørende tjenester kom slutten av 2025 og har dermed foreløpig ikke årlig omsetningstall. PC-utstyr er avtalen med klart størst omsetning, med en gjennomsnittlig årlig

Figur 3-2: IKT – omsetning per avtale (mill. kroner)



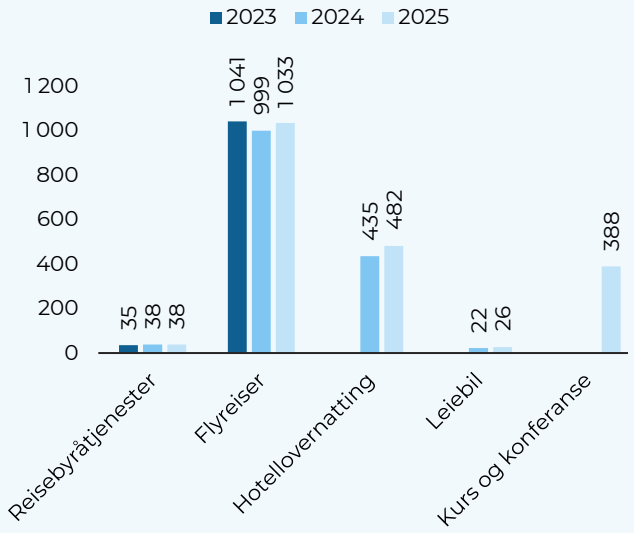
Kilde: DFØ. Note: Avtalen for MFP ble innført i 2024 og har dermed ikke omsetningstall for 2023 og 2025. MFP står for multifunksjonsmaskiner, printere og skannere med tilhørende tjenester og løsninger.

omsetning på 420 millioner (2023–2025). Avtalene for AV-utstyr, mobile tjenester og telefonitjenester har mellom 40 og 95 millioner i årlig omsetning. Avtalene med lavest årlig omsetning er avtalene for ombruk og gjenvinning, med rundt 10 millioner i årlig omsetning, og avtalen for multifunksjons-maskiner, printere og skannere (MFP), med en årlig omsetning på om lag 12 millioner.

Reise

Innen kategorien reise har det inntil nylig vært syv avtaler, se Figur 3-3. Avtalen for Kurs og konferanser utløp i desember, men er tatt med her for

Figur 3-3: Reise – omsetning per avtale (mill. kroner)



Kilde: DFØ. Note: Avtale for leiebil har ikke omsetningstall for 2023. Avtale for kurs og konferanse har ikke omsetningstall for 2023 og 2024.

sammenligning. Fellesavtalen med størst omsetning er avtalen for flyreiser, med en gjennomsnittlig årlig omsetning på 1 milliard (2023-2025). Avtalene for hotellovernatting i Norge og Kurs og konferanse har hatt mellom 390 og 480 millioner i årlig omsetning. Avtalene med lavest omsetning er avtalene for reisebyråtjenester og leiebil, på henholdsvis 37 og 24 millioner i årlig omsetning.

3.3 Fravalg

Det er betydelig variasjon i omfanget av fravalg mellom de ulike fellesavtalene, vist i Tabell 3-1. For flere avtaler er tilslutningen høy, med fravalg på under 10 prosent. Dette gjelder særlig innen reisekategorien, hvor avtaler som hotellovernatting og flyreiser har fravalg på om lag 4 prosent.

Samtidig skiller enkelte avtaler seg tydelig ut med høyere andel fravalg. Dette gjelder særlig avtaler innen IKT, hvor internettjenester og telefonitjenester har fravalg på henholdsvis 51 og 38 prosent. Også enkelte andre IKT-avtaler, som AV-utstyr og ombruk og gjenvinning av IKT-utstyr, har relativt høye fravalg sammenlignet med øvrige avtaler.

Internettjenester

Avtalen for internettjenester er en av de nyere avtalene, med ikrafttredelse fra oktober 2025. Avtalens hovedleveranser er internett-tilgang, private regionale nettverk og datalinjer. Leverandørene skal levere fiberlinjer, redundante linjer, mørk fiber/optisk kapasitet og 4G/5G.

Den høye andelen fravalg for internettjenester kan ha flere forklaringer. For det første er dette en relativt ny avtale, og flere virksomheter har eksisterende kontrakter som må løpe ut før de kan tiltre en ny avtale. Det tar også tid å bygge tillit til nye avtaleområder, særlig der virksomhetene har stor avhengighet av stabile og tilpassede løsninger. I intervjuene fremkommer det at særlig virksomheter med geografisk spredte lokasjoner har vært mer skeptiske til i hvilken grad avtalen kan dekke deres behov, blant annet knyttet til krav til dekning og kapasitet.

Telefonitjenester

Avtalen for telefonitjenester omfatter abonnement og trafikk innenfor mobiltelefoni og fasttelefoni. Avtalen er delt i en primæravtale, tildelt Telia Norge AS, og en sekundæravtale, tildelt Unifon AS. Det kan bemerkes at Telenor, som største markedsaktør innen telefonitjenester, ikke deltok i konkurransen om avtalen. Statens innkjøpssenter informerer om at Telenor oppga to hovedårsaker til at de ikke deltok i konkurransen: For det første har selskapet

en strategi om å ikke gå inn i konkurranser som i hovedsak avgjøres på pris. For det andre forventet de å beholde en stor del av kundeforholdene, gitt sin allerede sterke markedsposisjon.

Flere virksomheter som har tatt fravalg på avtalen for telefonitjenester peker på at de allerede har etablerte systemer og avtaler som fungerer godt, og som de ikke ønsker å erstatte. Dette gjelder særlig der virksomhetene har gjort tilpasninger i egne systemer eller har integrasjoner som gjør en overgang til ny avtale mer krevende.

Variasjon i fravalg mellom virksomheter

Blant virksomhetene er det også stor variasjon i andel fravalg, helt fra ingen fravalg for noen virksomheter og opp mot 69 prosent fravalg for andre virksomheter. Se fordeling på andel fravalg i Tabell 3-1. Virksomhetene med høyest andel fravalg (62–69 prosent) er:

- Entur AS (ikke obligatorisk omfattet)
- Forsvarets forskningsinstitutt
- Politi- og lensmannsetaten, Politiets fellestjenester (PFT)
- Universitetssenteret på Svalbard (UNIS)
- Forsvarsbygg (ikke obligatorisk omfattet)

Vi har ikke vært i kontakt med de nevnte virksomhetene om begrunnelse for fravalg. Flere av virksomhetene er ikke obligatorisk omfattet av fellesavtalene ettersom de er organisert under Forsvaret eller som statlige eide aksjeselskap. Ettersom fire av de statlige virksomhetene er innen forsvar eller politi kan det antas at fravalg er knyttet til leverandørrisiko og sikkerhet, eller at de har store anskaffelsesavdelinger som allerede har forpliktende avtaler.

Tabell 3-1: Fordeling av andel fravalg på fellesavtalene

Andel fravalg	Antall virksomheter
0 %	57
<0–15 %	92
15–30 %	46
30–45 %	45
45–60 %	11
60–70 %	4

Kilde: DFØ.

Begrunnelser for fravalg

SI har ikke utarbeidet en systematisk sammenstilling av årsaker til fravalg, og det er derfor utfordrende å gi en grundig oversikt over begrunnelsene for fravalg. Vi har likevel forsøkt å gjennomgå eksempler på fravalg og samlet inn innspill gjennom intervjuer. Vi finner at fravalg i hovedsak er begrunnet med forhold relatert til virksomhetenes behov og eksisterende løsninger. Virksomhetene oppgir gjennomgående korte og varierende begrunnelser. Flere av begrunnelsene vi har fått tilsendt inneholder kun én kort setning der virksomheten sier at de ønsker å ta fravalg. Gjennomgangen av begrunnelser viser at typiske forklaringer innebærer:

- Manglende eller begrenset behov for varer eller tjenester som dekkes av avtalen
- Eksisterende kontrakter på samme område, som gjør det vanskelig å gå inn i en ny avtale
- At virksomheten allerede er omfattet av andre fellesavtaler, for eksempel gjennom sektorspesifikke ordninger
- At eksisterende løsninger vurderes som tilstrekkelige, og at ny avtale ikke gir merverdi
- At etablerte og velfungerende interne ordninger ønskes videreført

Funn fra intervjuene understøtter dette bildet. Flere virksomheter fremhever at fravalg ikke nødvendigvis er et uttrykk for misnøye med avtalene, men heller et resultat av at avtalene ikke passer til virksomhetens behov på det aktuelle tidspunktet. Samtidig peker enkelte på at høyt fravalg innen enkelte avtaler kan indikere at avtalene i mindre grad treffer behovene i deler av målgruppen. Dette gjelder særlig mer spesialiserte eller teknologitunge avtaler, hvor behovene varierer mer på tvers av virksomheter.

Samlet sett tyder funnene på at fravalg i stor grad kan forklares av virksomhetens behov og kontraktsbindinger, snarere enn manglende tilfredshet med ordningen som sådan. Samtidig kan omfanget av fravalg for enkelte avtaler gi indikasjoner på hvor godt avtalene treffer behovene i statlige virksomheter, og hvor det kan være behov for justeringer i fremtidige anskaffelser.

Tabell 3-2: Oversikt over fellesavtalene til Statens innkjøpssenter

Avtale	Inngått	Varighet (med opsjon)	Gjennomsnittlig årlig omsetning (2024–2025)	Andel fravalg	Leverandører	Antall tilbud
Internettjenester, datalinjer og tilhørende tjenester	2025	3 år (1+1+1 år)	*Ikke beregnet*	51 %	Telenor Norge AS Telia Norge AS Lyse Tele AS	4
AV-utstyr	2024	2 år (1+1 år)	39 mill.	30 %	Atea AS Advania Norge AS Kinly AS Friday Networks	4
PC-utstyr (*To avtaler, en for PC-utstyr og en for MAC*)	2023	2 år (1+1 år)	465 mill.	16 %	Atea AS (hovedleverandør) Advania Norge AS Dustin Norway AS	PC-utstyr: 4 Mac: 6
Mobile enheter	2022	2 år (4x6 mnd)	93 mill.	14 %	Primæravtale: Dustin Norway AS (*hovedleverandør*) Sekundæravtale: Techstep Norway AS	3
Telefonitjenester (*To avtaler*)	2022	2 år (2+1 år)	60 mill.	38 %	Primæravtale: Telia Norge AS Sekundæravtale: Unifon AS	Primæravtale: 1 Sekundæravt.: 1
Ombruk og gjenvinning	2023	2 år (1+1 år)	9 mill.*	21 %	Foxway AS	7
Hotellovernatting i Norge	2023	2 år (1+1 år)	700 mill.**	4 %	Større: Strawberry, Scandic Hotels, Thon Hotels Mellomstore: Radisson Hotel Group, BWH Hotel Group Mindre: Tolv mindre hoteller	22
Flyreiser	2022	2 år (1+1 år)	1 015 mill.**	4 %	SAS, Norwegian, AF/KLM, Turkish Airlines, Ethiopian Airlines, Qatar Airways	10
Leie av kjøretøy (*To avtaler: kjøretøy person og varetransport*)	2023	2 år (1+1 år)	24 mill.**	6 %	RAC Norway AS (Avis), Frac Hertz Norge AS, Autoleie AS (Sixt), Shared Mobility NUF (Enterprise)	Personbil: 5 Varetransport: 3
Reisebyråtjenester	2025	2 år (1+1 år)	38 mill.	9 %	Berg-Hansen Reisebureau AS Egencia Norway AS	3
Kurs og konferanse (*To avtaler, en med og en uten overnatting*)	2024	2 år, **utgått**	*Ikke beregnet*	10 %	To delkontrakter (*m/ og u/ overnatting*): 53 leverandører, totalt 327 kurs- og konferansesteder 46 leverandører, 315 kurs- og konferansesteder	m/overnatting: 73 u/overnatting: 63
Multifunksjonsmaskiner, printere og skannere med tilhørende tjenester og løsninger	2024	2 år (1+1 år)	*Ikke beregnet*	20 %	Canon Norge AS (hovedleverandør) Sharp Business Systems Norge AS Konica Minolta Business Solutions Norway AS	4
Kjøp av kontormøbler (*To avtaler, platemøbler og øvrige møbler*)	2024	2 år (1+1 år)	151 mill.	*Ikke oppgitt*	Lindbak Interiør AS Senab Eikeland Stavanger AS	Platemøbler: 7 Øvrige møbler: 6
Forbruksmateriell	2022	2 år (1+1 år) **utgått**	511 mill.	6 %	Lyreco Advantage Norway AS Maske AS NorEngros AS	3

Kilde/Note: Innhentet fra DFØ. *Omsetningen som vises i ombruk- og gjenvinningsavtalen er ikke penger virksomhetene har brukt, men verdier de får tilbake gjennom ombruk, retur og gjenvinning. Virksomhetene betaler ikke for å delta i denne fellesavtalen; omsetningstallene representerer derfor ikke kostnader, men gevinster i form av besparelser eller tilbakeført verdi. **Dataen her er hentet fra reisebyrå og inneholder totalsummer brukt gjennom reisebyrå innen denne kategorien. Summene her ekskluderer transaksjoner som har skjedd utenom reisebyrå.

3.4 Antall tilbud

Det er betydelig variasjon i antall leverte tilbud fra leverandører på de ulike konkurransene. Dette henger sammen med det aktuelle markedet fellesavtalene opererer innenfor og antall potensielle leverandører på avtalene. Overordnet har det vært et betydelig antall tilbud på avtalene innenfor reisekategorien og noe færre tilbud på avtalene innenfor kontor og IKT.

Som nevnt over, leverte ikke Telenor tilbud på inneværende fellesavtalen om telefonitjenester. Utover Telenor, har vi ikke identifisert åpenbart aktuelle leverandører som valgte å ikke levere tilbud på en fellesavtale.

3.5 Utvidelse av kontorkategorien

Statens innkjøpssenter planlegger en betydelig utvidelse av kontorkategorien i årene fremover. Utvidelsen må ses i sammenheng med økt bevilgning over statsbudsjettet for 2026, (Finansdepartementet, 2025) og en kategoristrategi for kontorområdet som legger opp til en økning i omfanget av fellesavtaler på områder med stort samordningspotensial (DFØ, 2021). Statens innkjøpssenter anslår at det vil bli inngått mellom 18 og 21 nye fellesavtaler innen kontorområdet, som ifølge DFØ sine beregninger samlet kan dekke et innkjøpsvolum på om lag 2 milliarder kroner (DFØ, 2025).

Utvidelsen omfatter flere delområder. Innen kontordrift planlegges det nye avtaler for blant annet facility management-tjenester, profileringsartikler og trykkeritjenester, kaffe- og vannautomater, sikkerhetstjenester og post- og budtjenester. Enkelte områder, som forbruksmateriell og multifunksjonsmaskiner, er allerede dekket av eksisterende fellesavtaler, mens andre, som betalingsløsninger, er under utvikling.

Profesjonelle tjenester er også omtalt som et mulig område i kategoristrategien for kontorområdet. Dette inkluderer blant annet revisjonstjenester, vikartjenester, rekruttering, juridiske tjenester, bedriftshelsetjenester og kommunikasjonstjenester. Dette representerer en dreining mot tjenester med mer varierende behov og høyere kompleksitet enn tradisjonelle kontorinnkjøp.

Videre omfatter utvidelsen området møbler og inventar, hvor det allerede finnes avtaler for kontormøbler. Her planlegges det blant annet utvikling av digitale løsninger for ombruk av møbler og etablering av digitale markedsplasser for brukt inventar. I tillegg inngår ulike sirkulære tjenester, som reparasjon, flyttetjenester og avfallshåndtering. Dette reflekterer et økt fokus på bærekraft og sirkulær økonomi i anskaffelsene. Det arbeides også med en avtale for elektrisk kraft.

4. Kvalitet i strategier og konkurransedokumenter

En gjennomgang av innkjøpssenterets strategier og konkurransedokumenter viser at Statens innkjøpssenter har et solid faglig fundament i sitt anskaffelsesarbeid, med tydelig forankring i overordnede føringer, god forståelse av markedene og en strukturert tilnærming til kategori-styring. Samtidig fremkommer det et potensial for å styrke koblingen mellom strategiske mål, konkurransestrategi og gevinstrealisering.

Som en del av evalueringen har vi vurdert innkjøpssenterets anskaffelsespraksis opp mot det som anses som god praksis på området. Gjennomgangen er basert på dokumenter som innkjøpssenteret har tilgjengeliggjort, og vår erfaring fra god innkjøpspraksis i offentlige virksomheter i Norge.

4.1 Mandat og metode

Formålet med denne analysen har vært å vurdere hvordan Statens innkjøpssenter arbeider med kategoristrategi og gjennomføring av anskaffelser, og i hvilken grad strategiske mål reflekteres i konkurranser og avtaler.

Analysen bygger på gjennomgang av styrende dokumenter som tildelingsbrev og instrukser, mandater, kategoristrategier, konkurranse-strategier og konkurransegrunnlag for utvalgte anskaffelser. Videre er det gjort en vurdering av sammenhengen mellom de ulike dokumentnivåene i anskaffelsesprosessen.

Gjennomgangen har særlig tatt utgangspunkt i én anskaffelse fra hver kategori:

- Kategori IKT: Anskaffelse telefonitjenester
- Kategori Reise: Anskaffelse flyreiser
- Kategori Kontor: Anskaffelse kontormøbler

Anskaffelsene ble valgt ut etter dialog med Statens innkjøpssenter, og representerer ulike markeder og tjenester. Disse anskaffelsene gir dermed et godt grunnlag for å vurdere Statens innkjøpssenters metodikk for strategisk anskaffelsesarbeid. Anskaffelsene som er vurdert ble lyst ut før regelverksendring om ivaretakelse av klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser i anskaffelsesforskriften § 7-9.

4.2 Dagens modell for anskaffelsesarbeidet

Statens innkjøpssenter har organisert anskaffelses-arbeidet etter en modell der kategoristrategier danner grunnlaget for etterfølgende anskaffelser. Kategoristrategiene skal gi et helhetlig bilde av markedet, kostnadsdrivere og mulige gevinster innenfor et område. Basert på dette utvikles en konkurransestrategi for den enkelte anskaffelse, før konkurransedokumentene utarbeides og konkurransen gjennomføres.

Statens innkjøpssenters modell er faglig godt forankret i beste praksis for kategoristyring. Den legger til rette for at anskaffelser ikke kun gjennomføres som enkeltstående konkurranser, men som del av en mer langsiktig strategi for hvordan anskaffelsene skal treffe godt i de aktuelle markedene.

Gjennomgangen viser at Statens innkjøpssenter i stor grad følger denne strukturen i praksis. Kategoristrategiene gir et godt datagrunnlag og analyser av markedene, og konkurranse-strategiene drøfter ulike tilnærminger til hvordan anskaffelsen bør gjennomføres.

Samtidig fremstår flere av strategidokumentene som mer beskrivende enn styrende. De gir gode analyser av marked og behov, men i mindre grad konkrete mål for hva anskaffelsen skal oppnå i form av besparelser, effektivisering eller andre effekter.

Prosessmodellen består av flere trinn, der enkelte tema vurderes i flere av de ulike trinnene. Vi ser dermed ikke en helt tydelig linje for hva som behandles under hvert trinn, og hvordan dette vurderes videre i neste trinn. Basert på dette kan det være behov for å vurdere forenkling av prosessmodellen med sammenslåing av enkelte trinn, eller en tydeliggjøring av hva som vurderes under hvert trinn. På denne måten tror vi de førende dokumentene i enda større grad kunne dannet en rød tråd og blitt benyttet mer aktivt i utformingen av konkurransedokumentene.

4.3 Funn og vurderinger

4.3.1 Strategisk forankring

Gjennomgangen viser at anskaffelsene i stor grad er forankret i overordnede styringsdokumenter for Statens innkjøpssenter. Eksempelvis kobler tydelig kategorien Reiser kategoristrategien til statlig

reisepolicy og overordnede mål om kostnadseffektive og bærekraftige løsninger.

I denne kategorien er det identifisert et årlig gevinstpotensial på rundt 300 millioner kroner av et samlet reiseforbruk på om lag 2,4 milliarder kroner. Strategien konkretiserer også en forventning om rundt 20 prosent reduksjon i reisekostnader gjennom bedre avtaledekning og endret adferd.

Dette fremstår som et eksempel på en kategoristrategi hvor målbildet er tydelig kvantifisert. Samtidig fremgår det ikke like klart hvordan disse gevinstene skal måles og følges opp etter at avtalen er inngått.

I andre kategorier fremstår målene noe mer overordnede. I kontormøbelanskaffelsen fremheves for eksempel bærekraft, behovsdekning og kostnadsreduksjoner som viktige mål, men uten at disse konkretiseres i form av tydelige effektmål.

4.3.2 Konkurransestrategi og gjennomføring

Konkurransestrategiene bygger gjennomgående på analysene i kategoristrategiene. I flere tilfeller gjøres det gode vurderinger av markedsstruktur, konkurransesituasjon og kostnadsdrivere.

I flyreiseanskaffelsen er for eksempel markedet analysert som et volumprodukt med moderat markedskompleksitet og høy økonomisk betydning. Dette danner grunnlaget for en strategi der konkurransen deles opp i delkontrakter på utvalgte strekninger for å stimulere til konkurranse.

Denne tilnærmingen fremstår som konsistent med markedsanalysen og bidrar sannsynligvis til bedre konkurranse på de mest kostnadsdrivende rutene.

Samtidig fremstår enkelte strategiske valg som lite eksplisitt begrunnet. For eksempel fremgår det ikke tydelig hvorfor konkurransen gjennomføres som åpen anbudskonkurranse fremfor en mer fleksibel prosedyre som eksempelvis konkurranse med forhandling, til tross for ambisiøse mål om kostnadsreduksjon. Det er meget mulig at åpen anbudskonkurranse er et riktig valg, men dette burde i så fall fremkommet ved at denne prosedyren ble vurdert opp mot andre prosedyrer.

I kategoristrategien for kontorområdet vurderes det totale behovet og inndeling i ulike anskaffelsesprosesser, inkludert avgrensning mellom anskaffelsen. Omfang og varegrupper for kontormøbler og kategoriinndeling av møblene er vurdert i konkurransestrategien, og informasjon om anskaffelser for tilgrensende områder gis i konkurransegrunnlaget. Videre er det basert på markedet og konkurransesituasjonen vurdert inkludering av for eksempel lokale forhandlere og spesialiserte bedrifter, opp mot hensynet til brukerne av fellesavtalen og behovet for god avtaledekning. Oppdeling av anskaffelser fremstår også her å stimulere til konkurranse.

Kontormøbelanskaffelsen er også gjennomført som en åpen anbudskonkurranse, men heller ikke her er prosedyrevalget vurdert eller begrunnet. På samme måte som for flyreiseanskaffelsen er det kun slått fast at åpen anbudskonkurranse benyttes, og her hadde vi funnet det hensiktsmessig med en vurdering av om bruk av forhandlet prosedyre i enda større grad kunne bidratt til bedre avtaler og høyere måloppnåelse.

I telefonitjenesteanskaffelsen var hensikten å inngå kontrakt med én primærleverandør og én sekundærleverandør som opererer i ulike operatørnett av hensyn til tilgjengelighet. Parallelle rammeavtaler med minimum to leverandører ble ikke vurdert som hensiktsmessig av hensyn til svekket forhandlingsmakt ved å fordele volumet. Valgt modell ble vurdert som mest hensiktsmessig for økt konkurranse og stimulering av markedet, og særlig av hensyn til inkludering av små og mellomstore leverandører. Likevel var det kun én av de store aktørene som innga tilbud i konkurransen. Dersom det også bare var én kvalifisert leverandør i konkurransen, kunne det også ha vært vurdert avlysning og eventuelt gjennomført nødvendige tilpasninger. Positivt i denne konkurransen var vurderinger gjort i forhold til risiko for dekning, kapasitet og sikkerhet. Vurderingene ble gjort i konkurransestrategien og har direkte påvirkning på oppbygningen av konkurransen, der de er opptatt av å få kontrakter på flere nett.

Anskaffelsen om telefonitjenester ble gjennomført som en forhandlet prosedyre, og dette er basert på vurderinger i konkurransestrategien. Tilsvarende vurderinger savner vi i de andre konkurranse-strategiene vi har sett på, uavhengig av konklusjon for prosedyrevalg. Vurderingene i konkurranse-strategier kan med fordel utøkes til å vurdere hensiktsmessighet opp mot overordnet måloppnåelse.

Det anses normalt som god praksis at det i konkurransestrategien gjøres en vurdering av prosedyrevalg inkludert anledningen til å benytte ulike prosedyrer, hvilken prosedyre som vurderes som mest hensiktsmessig i den enkelte anskaffelse og eventuelt hvordan valgt prosedyre kan bidra til måloppnåelse og bedre avtaler.

Selv om det er stor forskjell i volum for primær- og sekundærleverandør, var det i telefonitjeneste-anskaffelsen for eksempel ikke gjort tilpasninger i

kvalifikasjonskravene. Kvalifikasjonskravet om relevant erfaring var levering av telefonitjenester til kunder i samme størrelsesorden som avtalens oppdragsgivere, som skulle dokumenteres med de tre mest relevante oppdrag de siste tre år.

Gitt markedet og anskaffelsens omfang og verdi, fremstår kvalifikasjonskravet som strengt, og særlig for sekundærleverandøren. Vurderingen av kvalifikasjonskravet om tilstrekkelig kapasitet, ressurser og bemanning kunne også med fordel ha vært tilpasset om leverandøren kvalifiserte seg som primær- eller sekundærleverandør.

For kontormøbler var det derimot enkelte kvalifikasjonskrav konkret tilpasset delkontraktene. For kvalifikasjonskrav om relevant erfaring var det gjort et tillegg for leverandørene som leverte tilbud på landsdekkende avtaler, og for kvalifikasjonskrav om kvalitetssikringssystem var det presisert at systemet skulle være relevant for delavtalen leverandøren leverte tilbud på.

Det savnes mer konkrete vurderinger av valg og utforming av kvalifikasjonskrav i konkurranse-strategiene.

For telefonitjenester ble det inngått rammeavtale for fem år, og som særlige forhold som begrunnet rammeavtale utover fire år, ble det blant annet vist til høy verdi og at telefonitjenester er kritiske for forretningsvirksomheten. I tillegg ble det vist til investeringskostnad for leverandøren og byttekostnad for oppdragsgiver, særlig knyttet til kompleks og tidkrevende implementering, men uten av vi kan se at det i stor grad var konkretisert hvorfor dette var mer krevende enn hva som må ansees påregnelig.

Videre ble avtalens varighet satt til en toårs forpliktet periode, med opsjon på forlengelse for avtaleeier i ytterligere to pluss ett år. Gitt begrunnelsen for forlengelse av varigheten hadde det vært bedre sammenheng dersom den forpliktede delen av avtaleperioden var lenger.

4.3.3 Sammenheng mellom kategoristrategi og konkurransegrunnlag

Et gjennomgående funn i analysen er at koblingen mellom kategoristrategidokumenter og konkurransegrunnlag i mange tilfeller er god, men ikke alltid fullt ut konsistent.

I telefonianskaffelsen fremkommer det i konkurransestrategien at formålet blant annet er å oppnå lavere direkte kostnader og reduserte transaksjonskostnader. I konkurransegrunnlaget beskrives imidlertid formålet mer generelt som å inngå en statlig fellesavtale, uten at de konkrete målsettingene gjentas tydelig.

Dette gjør det vanskeligere å vurdere i hvilken grad tildelingskriteriene faktisk understøtter de strategiske målene, selv om de strategiske målene også kan nås på andre måter, for eksempel gjennom kontraktskrav.

I flere anskaffelser vektes pris relativt moderat, til tross for at strategien fremhever kostnadsreduksjon som et sentralt mål. Dette kan være faglig begrunnet, men begrunnelsen fremkommer ikke alltid tydelig i dokumentene.

I konkurransestrategiene er valg og utforming av tildelingskriterier behandlet og vurdert i svært begrenset grad. Det er listet opp mulige tildelingskriterier, men uten nærmere vurdering av hvilke tildelingskriterier som vurderes å oppnå målene i den konkrete anskaffelsen. Vekting av tildelingskriteriene er ikke tematisert eller vurdert i konkurransestrategiene.

Det er etter vår vurdering en svakhet at tildelingskriteriene og kriterienes vekting ikke er nærmere vurdert i konkurransestrategien. Det er heller ikke dokumentert hvilke vurderinger som er gjort mellom konkurransestrategi og endelig utforming av tildelingskriteriene og vekting i konkurransegrunnlaget.

4.3.4 Evalueringsmodeller

Evalueringsmodellene som benyttes fremstår generelt som faglig solide, men det er i stor grad benyttet en relativ poengmodell. I anskaffelsen flyreiser benyttes modell der kvalitetsforskjeller prissettes, noe som gir en noe tydeligere kobling mellom kvalitet og økonomisk verdi enn poengsetting.

DFØ anbefaler evalueringsmodellen som prissetter kvalitet fordi denne modellen gir best forut-setninger for en riktig evaluering. Tildelingskriteriet beste forhold mellom pris/kostnad og kvalitet innebærer betalingsvilje for kvalitet. For å konkretisere betalingsviljen for kvalitet, angir DFØ at en pengeverdi i større grad enn poeng har en mer direkte tilknytning til oppdragsgivers betalingsvilje. Ved å fastsette pengeverdien for kvalitet, blir oppdragsgiver i større grad bevisst på betalingsviljen for kvalitet, og dette kommuniseres til leverandørene i konkurransen.

I konkurransene vi har sett på, er det ikke benyttet prissetting av kvalitet ved på forhånd å fastsette pengeverdien for kvalitet. I konkurransen om flyreiser ble kvalitetsscore prissatt etter en metode der tilbudsprisen ble justert med poengene som ble gitt under kvalitetskriteriet. Poeng gitt under kvalitet ble regnet om til et påslag, som ble

multiplisert med gjennomsnittlig pris per avtaleområde og lagt til leverandørens tilbudte pris.

Denne metoden innebærer etter vår vurdering en omregning av kvalitetsscore til pris, og sier dermed ikke noe om oppdragsgivers betalingsvilje for kvalitet i pengeverdi. I konkurransen for AV-utstyr gjennomført i 2023 ble derimot evalueringsmodellen prissetting av kvalitet benyttet, der de kvalitative tildelingskriteriene ble evaluert som en pengeverdi med et på forhånd fastsatt maksimalt fratrekk i pengeverdi.

Selv om prissetting av kvalitet er en krevende evalueringsmetode, stiller vi spørsmål ved at ikke Statens innkjøpssenter selv bruker DFØs anbefalte metode.

Det kan også stilles spørsmål ved om enkelte kvalitative kriterier i tilstrekkelig grad reflekterer den faktiske verdien for brukerne. I kontormøbel-anskaffelsen vurderes for eksempel leverandørens metode og implementering høyt, mens selve produktene ikke evalueres direkte.

Dette kan i teorien gi risiko for at leverandører i større grad konkurrerer på beskrivelser av leveransen enn på faktiske leveranser og produktegenskaper.

Dersom de kvalitative tildelingskriteriene ikke gir faktisk eller tilstrekkelig merverdi, eller kun skiller leverandører på bekrivelser som uansett ofte vil vurderes som gode, men som ikke gir merverdi til den faktiske leveransen eller produktene, vil konkurransene i realiteten avgjøres av pris. På denne måten kan oppdragsgiver miste effekten av at den reelle prisbetydningen er kommunisert til leverandørene, og priseffekten dette kunne gitt.

Prisdrivende elementer er ofte vektet høyt under prisevalueringen. For telefontjenester er for eksempel pris på abonnement og datapakke på 50 GB, av fire forskjellige datapakker, vektet 80 % av totalvolumet. Vi kan likevel ikke se at effekten av dette på forhånd er vurdert i konkurransestrategien eller at det er gjort tiltak for å sikre at de høyest vektede priselementene faktisk kjøpes i tilsvarende stor grad for å sikre gevinst for virksomhetene.

I vurderingen av bruk av kvalitative tildelingskriterier, ser vi potensial for en bevisstgjøring og forbedring knyttet til kvaliteten som allerede inngår i minstekravene og dermed allerede er inkludert i tilbudt pris, opp mot merverdien av de kvalitative tildelingskriterier. Dette bør også tydelig kommuniseres ut til virksomhetene for deres vurdering av fravalg.

4.3.5 Bærekraft og samfunnshensyn

Bærekraft fremstår som et tydelig strategisk mål i flere kategorier, særlig innen kontormøbler og flyreiser. I kontormøbelanskaffelsen er sirkularitet og miljøkrav fremhevet som sentrale elementer, og det arbeides aktivt med å etablere løsninger for ombruk og reparasjon av kontormøbler, men det var likevel for eksempel ikke stilt kvalifikasjonskrav om miljøledelsessystem.

Samtidig fremstår bærekraft i enkelte tilfeller mer som et strategisk prinsipp enn et konkret og vektlagt tildelingskriterium. I flyreiseanskaffelsen er for eksempel klimahensyn tydelig omtalt i strategien, men inngår i begrenset grad som selvstendig kriterium i evalueringen. Heller ikke her var det stilt kvalifikasjonskrav om miljøledelses-system.

For telefonitjenester fremgår det av konkurransestrategien at samtlige leverandører under markedsdialogen fremhevet viktigheten av å ivareta miljøaspektet. Det skulle derfor vurderes å stille kvalifikasjonskrav til miljøledelsessystem og bør-krav til arbeid mot utslippsreduserende tiltak, men dette var vurdert som komplisert og med usikker merverdi. Det var likevel ikke stilt kvalifikasjonskrav til miljøledelsessystem i konkurransegrunnlaget, miljøkrav i kravspesifikasjonen og miljø var ikke en del av tildelingskriteriene.

Dette illustrerer et generelt forbedringspotensial i å innpasse bærekraft og samfunnshensyn tydeligere i selve konkurransegjennomføringen.

4.4 Samlet vurdering

Samlet sett fremstår Statens innkjøpssenter som en moden anskaffelsesorganisasjon med god forståelse av kategoristyring og strategisk anskaffelsesarbeid. Analysene av marked og kostnadsdrivere er gjennomgående solide, og det arbeides systematisk med å utvikle konkurranser som er tilpasset markedene.

Den viktigste forbedringsmuligheten ligger i å gjøre strategiene mer styrende for gjennomføringen av anskaffelser og mindre deskriptive. Dette gjelder særlig:

- tydeligere mål for hvilke gevinster som skal oppnås
- sterkere kobling mellom strategiske mål og virkemiddelbruk, herunder tildelingskriterier
- tydeligere metodikk for oppfølging av gevinster etter kontraktsinngåelse

Statens innkjøpssenter vil med dette i større grad kunne dokumentere effekten av anskaffelses-arbeidet og realisere potensialet som ligger i kategoristrategiene.

4.5 Forslag til tiltak

Basert på analysen foreslås følgende tiltak for videre utvikling av anskaffelsesarbeidet:

Tydeligere mål og effektforventninger i kategoristrategiene

Kategoristrategiene bør i større grad konkretisere hvilke effekter som skal oppnås gjennom kommende anskaffelser. I dag fremstår strategiene i flere tilfeller som gode analyser av marked og behov, men med mindre tydelig operasjonalisering av forventede gevinster.

Det anbefales derfor å tydeliggjøre:

- forventede økonomiske gevinster (for eksempel besparelsespotensial eller kostnadsreduksjon)
- forventede effektiviseringsgevinster (for eksempel reduserte transaksjonskostnader eller enklere prosesser for virksomhetene)
- forventede samfunnsgevinster (for eksempel klimaeffekt eller forbedret leverandøransvar)

Standardisering av arbeidet med konkurransestrategi

Konkurransestrategien bør i større grad fungere som det sentrale bindeleddet mellom kategoristrategi, mandat og konkurransegrunnlag. Det anbefales derfor å videreutvikle en mer standardisert metode for utarbeidelse av konkurransestrategier.

En slik metode kan blant annet inkludere:

- tydelig beskrivelse av hvilke gevinster anskaffelsen skal bidra til å realisere
- vurdering av hvordan markedet kan struktureres for å oppnå ønsket effekt (for eksempel delkontrakter, parallelle avtaler eller geografisk oppdeling)
- vurdering av hvordan tildelingskriterier og vekting skal bidra til å understøtte de strategiske målene
- Bruk av risikovurderinger innenfor de enkelte kategorier

Tydeligere kobling mellom strategiske mål og virkemiddelbruk, herunder tildelingskriterier

I enkelte anskaffelser fremstår sammenhengen mellom strategiske mål og virkemidlene SI benytter som mindre tydelig. Det kan være en rekke ulike virkemidler, som klausuler i kontrakt, oppdeling av avtaler og valg av og utforming av tildelingskriterier, men alle disse virkemidlene bør støtte oppunder de strategiske målene. Det anbefales derfor å videreutvikle metodikken for å tydeliggjøre hvorfor det benyttes akkurat disse virkemidlene, herunder hvorfor tildelingskriteriene er utformet som de er.

Dette kan blant annet innebære:

- tydeliggjøring om forventning til konkretisering av strategiske mål og vekting i de ulike styrende dokument som kategoristrategi, mandat og konkurransestrategi (prosessmodellen).
- tydeligere begrunnelse for valg av kriterier og vekting
- sterkere kobling mellom kriterier og identifiserte kostnadsdrivere i markedet
- mer eksplisitt integrering av bærekrafts- og samfunnshensyn der dette er strategiske mål

5. Brukertilfredshet blant statlige virksomheter og leverandører

De statlige virksomhetene som benytter fellesavtalene til Statens innkjøpssenter, er i stor grad fornøyde med avtalene. Dette gjelder for alle de tre kategoriene, der 71–79 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen svarer at de er fornøyde eller svært fornøyde. Leverandørene synes også å være gjennomgående fornøyde. Tidsbesparelser trekkes frem som en viktig grunn til at fellesavtalene fungerer godt.

5.1 Tilfredshet med felles-avtalene

Statlige virksomheter

Overordnet er statlige virksomheter tilfredse med fellesavtalene. Mellom 71 og 79 prosent svarer at de er fornøyde eller svært fornøyde med fellesavtalene, se Figur 5-1.

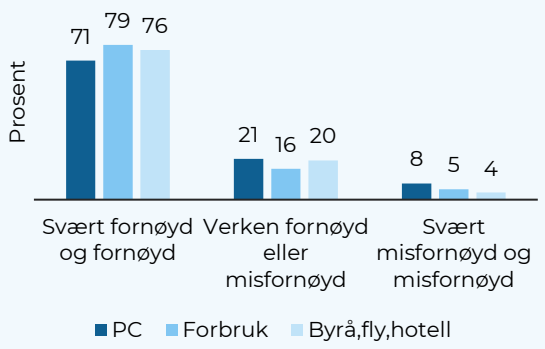
Intervjuer viser likevel at det er noe variasjon i vurderingene av tilfredshet. Mindre virksomheter opplever gjennomgående større gevinster enn større virksomheter. Dette henger blant annet sammen med at mindre virksomheter ofte har begrensede ressurser til å gjennomføre egne anskaffelser, og i større grad opplever å dra nytte av fellesavtalene i form av spart tid og bedre regelverksetterlevelse. Mindre virksomheter forteller også at de er svært fornøyde med pris-gevinsten, sammenlignet med hva de kunne fått til selv med egen forhandlingskraft.

Større virksomheter er i hovedsak fornøyd med Statens innkjøpssenter (SI) og strekker seg for å være en del av avtalene. Likevel oppgir de at de er litt mindre tilfredse med avtalene enn de mindre virksomhetene. Blant annet skyldes dette at de større virksomhetene har lengre erfaring med større anskaffelser og kan oppnå prisgevinster i egne avtaler. Videre opplever enkelte større virksomheter at kontakten og oppfølgingen fra leverandører er redusert sammenlignet med tidligere. Som store kunder hadde de tidligere tettere oppfølging direkte fra leverandørene. Når SI fungerer som mellomledd, skaper dette en viss avstand, som for noen oppleves å gi svakere leverandøroppfølging.

For gevinster med fellesavtalene finner vi fra spørre-undersøkelsene at de fleste avtaleforvalterne tror at tidsbruken ville økt i fravær av fellesavtalene, se Figur 5-2. Det er noe variasjon mellom de ulike avtalene, men den store overvekten, 69–87 prosent, oppgir at de tror tidsbruken ville økt i fraværet av fellesavtalene.

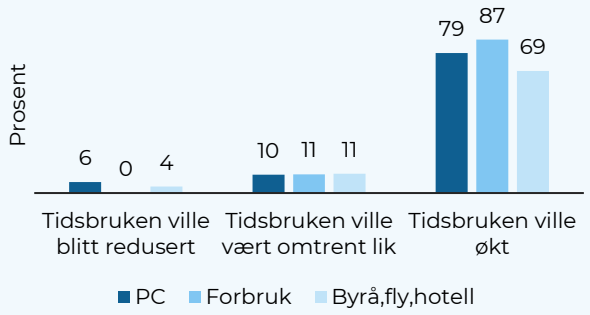
Fra intervjuene finner vi at en viktig forutsetning for at virksomheten skal spare tid ved å bruke felles-avtalene knytter seg til hvordan avrops-

Figur 5-1: *Er din virksomhet fornøyd med den(de) statlige fellesavtalen(e)?*



Kilde: Spørreundersøkelser gjennomført av OE. (PC N=48, Forbruk N=38, Byrå, fly, hotel N=55)

Figur 5-2: *Hvordan anslår du at tidsbruken ville endret seg knyttet til å avklare behov og forberede konkurransen i fraværet av fellesavtalen?*

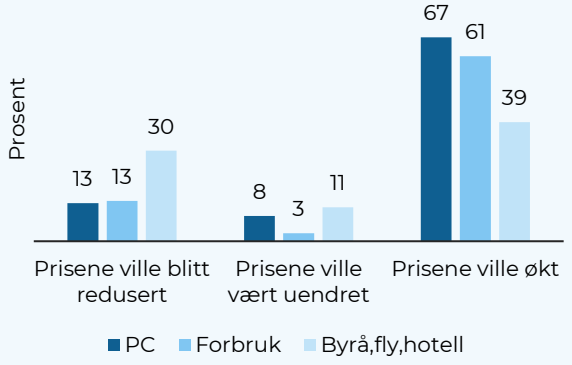


Kilde: Spørreundersøkelser gjennomført av OE. (PC N=48, Forbruk N=38, Byrå, fly, hotell N=55)

mekanismene organiseres. Spesielt avtalen for kurs og konferanse trekkes frem av flere som et eksempel på et komplisert avropssystem som gjorde at det var vanskelig å anvende avtalen. Virksomhetene uttrykker at det var behov for en avtale innen kurs og konkurranse, og at det er synd at avtalen ikke fungerte med det systemet som ble lagt opp til med svært kompliserte minikonkurranser.

Når det gjelder prisgevinster, oppgir virksomhetene at prisene på varen eller tjenesten ville økt i fraværet av fellesavtalene, se Figur 5-3.

Figur 5-3: *Sammenlignet med en tenkt situasjon der dere ikke deltok i fellesavtalene, hvordan ville det påvirket prisene?*



Kilde: Spørreundersøkelser gjennomført av OE. (PC N=48, Forbruk N=38, Byrå, fly, hotell N=55)

Likevel er det større variasjon mellom de ulike fellesavtalene når det kommer til vurderte prisgevinster, sammenlignet med spart tid og reduserte transaksjonskostnader. I Figur 5-3 ser en at hele 30 prosent av responsendene for reisebyrå, flyreiser og hotellovernattinger mener at prisene ville blitt redusert dersom de ikke deltok i fellesavtalene.

Fra intervjuene finner vi de samme vurderingene, der virksomhetene vurderer at prisgevinstene er større for avtaler innen IKT og Kontor enn Reise. Virksomhetene er gjennomgående svært tilfredse med IKT-avtalene, hvor det rapporteres om betydelige prisgevinster. Samtidig oppleves e-handel gjennom IKT-avtalene som enkel, og systemene har bidratt til å forenkle tidligere prosesser. Flere peker også på at kvaliteten på leveransene er høy, til en lavere pris enn det virksomhetene selv ville oppnådd.

For kategorien reise er tilbakemeldingene mer negative. Dette gjelder særlig opplevde prisgevinster og tidsbruk knyttet til avrop. Flere peker på at systemene kan være kompliserte i bruk. Det trekkes spesielt frem at flyavtalen gir begrensede gevinster, og at det er krevende å opprettholde avtalelojalitet når ansatte sammenligner priser i reiseportalen med tilgjengelige priser i markedet fra kampanjer.

Det kan være krevende for virksomhetene å observere prisgevinster, siden de ikke samtidig har data fra fellesavtale og egen avtale. Det er derfor ikke noe konkret sammenligningsgrunnlag, og opplevelsen vil gjerne basere seg på enkeltepisoder. Flyreiseavtalen innebærer at flyselskapene gir en rabatt på den til enhver tid gjeldende billettpris, så her er det reelle prisgevinster selv om virksomhetene i mindre grad opplever det.

Leverandører

Leverandørene er i hovedsak tilfreds med fellesavtalene, og gir uttrykk for at ordningen gir tilgang til et stort og samlet marked. I intervjuene har vi kun snakket med leverandører som har vunnet konkurranser og er med på fellesavtalene i dag. De fleste leverandørene, både i intervjuer og i spørreundersøkelsen, er mest opptatt av markeds-dialogen og kvaliteten i konkurransegrunnlaget, noe som beskrives under prosess for bruker-medvirkning (kapittel 5.2). Utover dette oppgir leverandørene å være fornøyd med Statens innkjøpssenter og fellesavtalene, ettersom det sparer dem tid på leveranse av flere tilbud. Flere nevner også at de ikke ville levert tilbud til flere av de mindre statlige virksomhetene som nå blir med som kunder gjennom fellesavtalene.

5.2 Prosess for brukermedvirkning

Både statlige virksomheter og leverandører gir overordnet gode vurderinger av prosessen for brukermedvirkning. Samtidig peker flere på enkelte områder med forbedringspotensial.

5.2.1 En velfungerende brukermedvirkning

Både virksomheter og leverandører fremhever særlig den tidlige fasen i anskaffelsesprosessen som velfungerende. Det trekkes frem at Statens innkjøpssenter har god dialog med statlige virksomheter om behov i forkant av konkurranser. Gjennom blant annet innkjøpsgrupper får virksomhetene mulighet til å gi innspill til behov, standardsortiment og kontraktskrav. Dette oppleves som en viktig kanal for påvirkning, og bidrar til at avtalene i større grad reflekterer brukernes behov.

Tilsvarende gir leverandørene i stor grad positive tilbakemeldinger på markedsdialogen før konkurranser. Flere peker på at dialogen er strukturert og gir reell mulighet for å gi innspill, og at konkurransegrunnlag i flere tilfeller forbedres som følge av denne dialogen. Dette tyder på at Statens innkjøpssenter i hovedsak lykkes med å involvere markedet i utformingen av konkurransene.

Også dialogen underveis i anskaffelsesprosessen beskrives som god. Muligheten til å tilpasse avtaler til særlige behov, for eksempel gjennom løsninger der virksomheter kan tiltre avtalen etter signering, trekkes frem som et eksempel på fleksibilitet. Dette oppleves som særlig relevant for virksomheter med spesielle behov, som ellers kunne vært nødt til å stå utenfor avtalene.

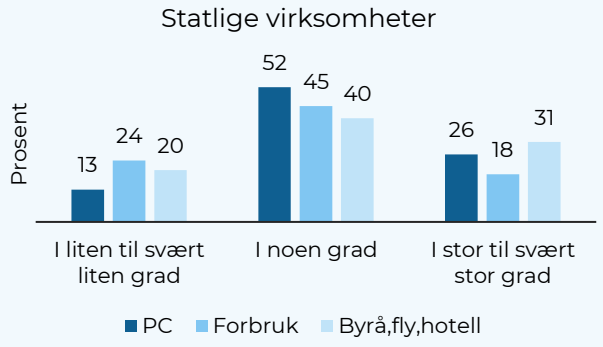
5.2.2 Muligheter for forbedring av bruker-medvirkning

Samtidig er det enkelte forhold som trekkes frem som forbedringspunkter. Flere virksomheter opplever at kommunikasjonen i eksisterende kanaler, særlig gjennom Teams, kan være uoversiktlig og vanskelig å følge opp i praksis. Det etterspørres også bedre systemer for å varsle om avvik, for eksempel dersom priser avviker fra det som forventes i avtalen eller markedet. Staten innkjøpssenter opplyser at de arbeider med å utvikle en løsning for å forenkle kommunikasjonen med virksomhetene som et svar på utfordringene beskrevet over.

Blant leverandørene viser enkelte til utfordringer knyttet til informasjonsflyt under gjennomføring av konkurranser. Dette gjelder blant annet tilfeller der konkurranser må justeres eller trekkes tilbake, noe som kan bidra til økt ressursbruk og behov for å gjennomgå konkurransedokumentene flere ganger. Samtidig understrekes det at dette gjelder enkeltstående tilfeller, og ikke oppleves som representativt for prosessen som helhet.

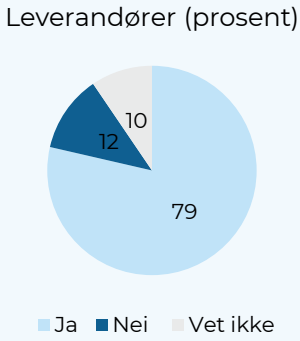
Noen leverandører trekker frem at konkurransene er omfattende og ressurskrevende å delta i. Det pekes særlig på at kravene i konkurransen oppleves som omfattende og i noen tilfeller for absolutte. Leverandører viser til at krav som påfører leverandørene en utviklingskostnad i større grad kunne vært formulert som «bør-krav» fremfor «skal-krav», for å gi rom for innovasjon og ulike løsninger. Samtidig er det også leverandører som vurderer at Statens innkjøpssenter i stor grad lykkes med å identifisere hvilke krav som er hensiktsmessige å stille, og at evalueringen i hovedsak knyttes til forhold leverandørene faktisk kan konkurrere på.

Figur 5-4: *Har din virksomhet fått anledning til å gi innspill i forberedelse og gjennomføring av konkurransen?*



Kilde: Spørreundersøkelser gjennomført av OE. (PC N=48, Forbruk N=38, Byrå, fly, hotell N=55)

Figur 5-5: *Har din virksomhet fått anledning til å komme med innspill til Statens innkjøpssenter forut for konkurransen?*



Kilde: Spørreundersøkelser gjennomført av OE. (Leverandører, N=42)

Samlet sett tyder funnene på at prosessen for brukermedvirkning fungerer godt, særlig i tidlig fase, men at det er potensial for forbedringer knyttet til kommunikasjon og oppfølging underveis i anskaffelsesprosessene.

6. Evaluering av oppnådde resultater

Våre analyser viser at det er betydelige gevinster ved fellesavtalene, både for staten og samfunnet. Kostnaden ved å forvalte fellesavtalene er begrenset, og dette betyr at fellesavtalene gir høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Senteret er samfunnsøkonomisk lønnsomt selv dersom vi kun hensyntar reduksjonen i transaksjonskostnader for statlige virksomheter. I tillegg følger andre gevinster som lavere priser og ikke-prissatte virkninger.

6.1 Forutsetninger og metode

Oslo Economics har gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av Statens innkjøpssenter (SI) gitt fellesavtalene som senteret forvalter per 1.1.2026. Informasjonsgrunnlaget for analysen er spørreundersøkelser besvart av virksomheter og leverandører, intervjuer med de samme aktørene, i tillegg til tidligere gevinstberegninger fra DFØ og forrige evaluering da senteret var i en prøveperiode (Oslo Economics & Inventura, 2019).

Bruker- og samfunnseffekter

I analysen av måloppnåelse og samfunnsøkonomisk lønnsomhet har vi utredet både brukereffekter og samfunnseffekter for de fastsatte målsetningene. Brukereffekter er effekter som direkte berører brukerne av senteret – her definert som de statlige virksomhetene. Samfunnseffektene er de totale virkningene for samfunnet, og er de effektene som er relevante i vurderingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det er kilder til forskjeller mellom brukereffekter og samfunnseffekter som følge av fellesavtalene. For det første vil brukereffektene kun omfatte virkninger for de statlige virksomhetene og ikke eventuelle virkninger som treffer privat sektor. Videre kan det være forskjeller mellom brukereffekter og samfunnsøkonomiske effekter som følge av skattefinansieringskostnader og eventuelle omfordelingseffekter.

Omfordelingseffekter og effektivitetsgevinster

Prisbesparelser kommer brukerne til gode, men regnes ikke automatisk som samfunnsøkonomiske effekter. Rabatter fra norske leverandører til staten er kun omfordeling og bør ikke inkluderes i samfunnsøkonomiske analyser, utover reduserte skattefinansieringskostnader.

Hvis fellesavtalene, eksempelvis som følge av stordriftsfordeler eller økt konkurranse, medfører reelt lavere produksjonskostnader for leverandørene, vil dette frigjøre ressurser i økonomien og gi gevinster for samfunnet. Rabatter som gis til staten av utenlandske leverandører regnes også som samfunnsgevinster, fordi en samfunnsøkonomisk analyse har et innenlandsk perspektiv. Vi har ikke grunnlag til å si noe sikkert om hvordan prisgevinsten fordeler seg mellom omfordelingseffekter og effektivitetsgevinster. Fordelingen vil trolig variere mellom ulike avtaleområder.

I spørreundersøkelsen besvart av leverandører (N=42) oppgir om lag en tredjedel at prisene i gjennomsnitt er lavere sammenlignet med prisene som tilbys på lignende avtaler til enkeltstående virksomheter. Blant leverandørene som oppgir at prisene er blitt lavere, oppgir de alle fleste at det skyldes økt konkurranse. I avtalene under kontor og IKT-kategorien kan vi anta at lavere priser i stor grad skyldes rabatter gitt fra utenlandske produsenter. Reisekategorien (flyreiser, hotellovernatting, kurs og konferanse), består av avtaler innenfor markeder med i utgangspunktet små marginer og hvor tjenestene til del tilbys av norske leverandører. Det er usikkert hvordan staten gjennom innkjøp kan påvirke produktiviteten blant disse leverandørene. Her vil lavere priser potensielt i større grad være uttrykk for omfordeling fra leverandør til staten. Samtidig kan det tenkes at aktører som vinner kontrakt med staten klarer å oppnå høyere belegg på sine fly eller hotell og utkonkurrerer aktører som ikke vinner kontrakt. Dermed vil det oppstå en effektiviseringsgevinst som må regnes med i en samfunnsøkonomisk analyse. I analysen bruker vi en sjablongmessig forutsetning om at halvparten av prisgevinsten er en effektivitetsgevinst. Som vi viser senere, har ikke den forutsetning påvirke om Statens innkjøpssenter er samfunnsøkonomisk lønnsomt eller ikke.

6.2 Transaksjonskostnader

En offentlig anskaffelse innebærer transaksjonskostnader for både statlige virksomheter og leverandører. For statlige virksomheter er kostnadene knyttet til arbeidet med å inngå og forvalte en avtale. For leverandørene følger det transaksjonskostnader til å utarbeide tilbud. Denne kostnaden vil gjelde alle leverandører, uavhengig om de vinner eller taper

konkurransen. For vinnende leverandør vil det i tillegg være transaksjonskostnader til å følge opp leveranse og kontrakt.

Et av de viktigste målene til SI er nettopp å redusere traksjonskostnadene for statlige virksomheter. Når SI gjennomfører anskaffelser på vegne av virksomheter, får hver enkelt virksomhet en besparelse. Effektiviseringsgevinsten oppstår som følge av det gjennomføres færre anskaffelser og at reduksjonen i samlet ressursbruk hos virksomhetene er større enn den økte ressursbruken i SI knyttet til å inngå og forvalte fellesavtalene.

I et samfunnsøkonomisk perspektiv må også de effektivitetsgevinstene som tilfaller leverandørene medregnes. Dersom tidsbruk per anskaffelse ikke endres hos leverandørene, vil et redusert antall anskaffelser måtte gi redusert samlet tidsbruk.

6.2.1 Statens innkjøpssenter

SI er en integrert del av divisjon for offentlige anskaffelser i DFØ, som også har ansvar for å gi veiledning til anskaffelsesregelverket og anskaffelsesprosessen opp mot offentlige virksomheter og forvalte statens standardavtaler, i tillegg til en rekke andre oppgaver. Divisjonen finansieres gjennom rammeoverføringer fra departementene over statsbudsjettet.

Flere av de ansatte som jobber med å inngå og forvalte fellesavtaler, har også oppgaver utenfor SI, deriblant knyttet til veiledning. DFØ anslår at SI hadde driftskostnader på 19,9 millioner kroner i 2025. Ved begynnelsen av 2026 bestod SI av

- 4 ledere (1 avdelingsdirektør som bruker halve tiden sin på andre oppgaver og 3 seksjonsledere, hvorav én i hovedsak er dedikert til veiledningsarbeidet)
- 2 jurister
- 2 analytikere
- 1 bærekraftsansvarlig
- 10 gevinstansvarlige og prosjektledere

Som en integrert del av DFØ, har SI tilgang til lokaler og stabs- og støttetjenester som dekkes over DFØs budsjett. Vi har ikke innhentet tall for kostnader til dette, men har overordnet antatt en overhead på 50 prosent. I tillegg har vi lagt til grunn at personer utenfor SI som deltar i innkjøpsgrupper og lignende har en tidsbruk tilsvarende en kostnad på 1 million kroner.

Gitt disse forutsetningene, er ressursbruken ved å forvalte fellesavtalene på om lag 123 millioner kroner i løpet av en fireårsperiode. Dette er brukereffekten. Hensyntatt skattefinansieringskostnad på 20 prosent, har SI en samfunnsøkonomisk kostnad på 148 millioner kroner over en fireårsperiode.

6.2.2 Statlige virksomheter

Som omtalt i den forrige evalueringen av SI (Oslo Economics & Inventura, 2019), er det utviklet en egen metodikk for å estimere gevinster av sentraliserte anskaffelser.[1] I metodikken beregnes det en besparelse per virksomhet per fellesavtale på 130 timer. Beregningen tar kun hensyn til endring i ressursbruk i første (kartlegge behov og forberede konkurranse) og andre (gjennomføre konkurransen) fase av anskaffelsesprosessen, og ikke fase tre (kontraktsoppfølging).

I beregningen av reduserte transaksjonskostnader for statlige virksomheter, lener vi oss hovedsakelig på svar fra spørreundersøkelsen til virksomhetene besvart av avtaleforvalter i den enkelte virksomhet. De fleste virksomhetene har vært tilknyttet de statlige fellesavtalene over flere år. Det kan derfor være vanskelig for virksomhetene å anslå hvor mye tid de vil brukt på å anskaffe samme vare eller tjeneste i et kontrafaktisk scenario uten en statlig fellesavtale. Vi vurderer likevel at virksomhetene selv er best i stand til å vurdere hvor mye tid de sparer.

I beregningen av transaksjonskostnader i kroner og øre benytter vi lønnsdata fra SSB (SSB-tabell 11418) for å beregne en timelønn for en innkjøper i staten. Denne er beregnet til 602 kroner inkludert 50 prosent påslag for sosiale kostnader. Videre legger vi til grunn at ett ukesverk utgjør 37,5 timer.

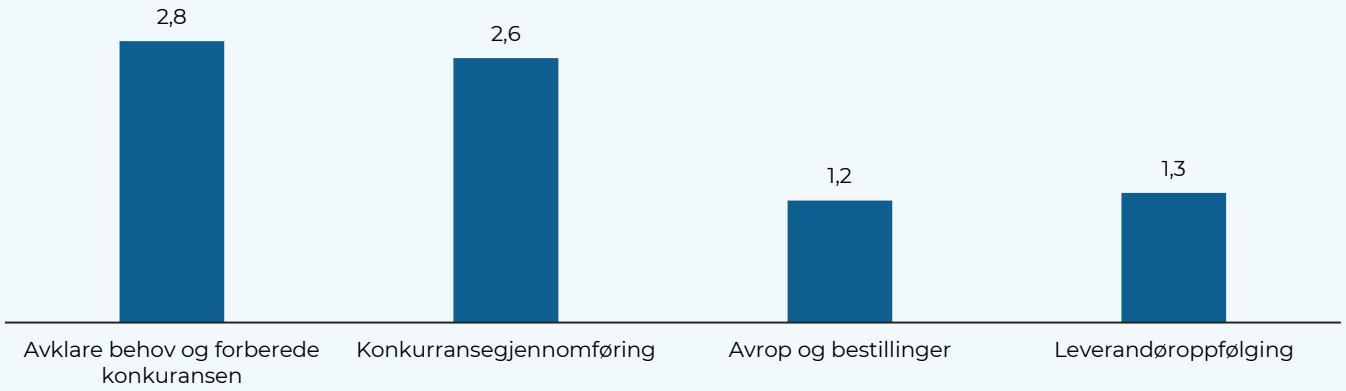
Tidsbruk per fase i anskaffelsesprosessen

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om tidsbruken i ulike deler av anskaffelsesprosessen: fase 1) kartlegging av behov og forberedelse av konkurransen, fase 2) konkurransegjennomføring, fase 3.1) gjennomføring av bestillinger og fase 3.2) avrop og leverandøroppfølging.

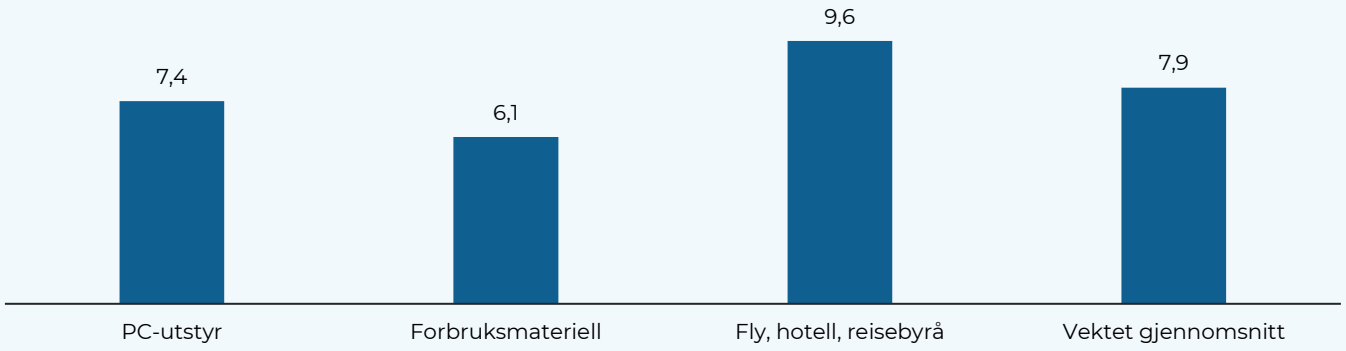
Avtaleforvalterne ble spurt om tidsbruken ville endret seg i de ulike fasene i fravær av en statlig fellesavtale. Som vist i Figur 6-1, beregner vi at virksomhetene har lavere tidsbruk i alle faser, og mest knyttet til å forberede konkurransen og avklare behov.

[1] Metodikken er nærmere beskrevet i «Modell for beregning av gevinster fra felles innkjøpsavtaler i staten» utarbeidet av daværende Difi (2018).

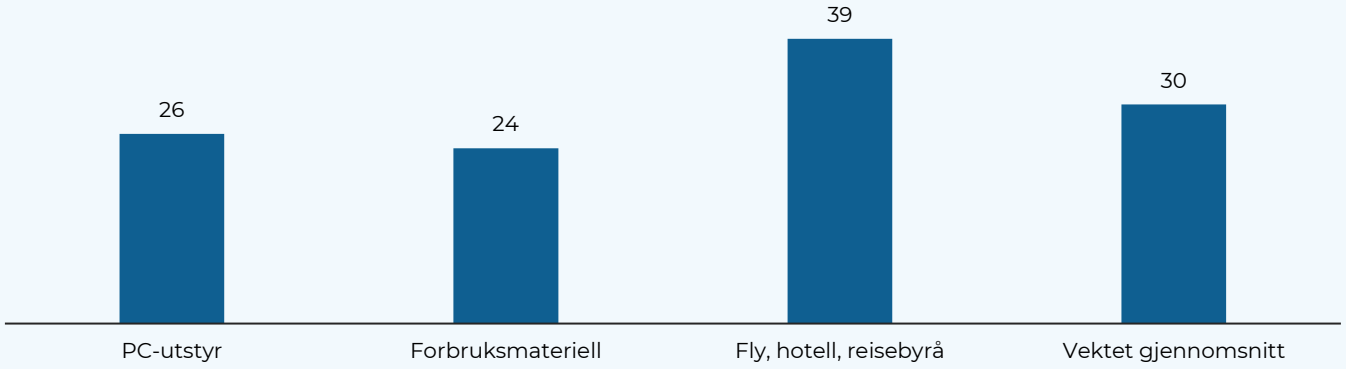
Figur 6-1: Gjennomsnittlig antall reduserte ukesverk per fase (N=141)



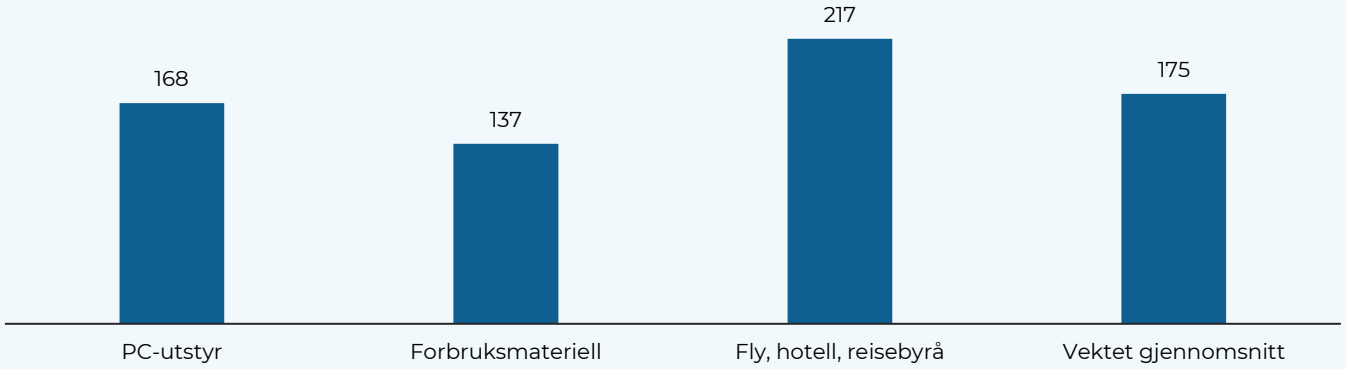
Figur 6-2: Gjennomsnittlig antall netto reduserte ukesverk per avtale (fireårig periode)



Figur 6-3: Totalt antall netto reduserte årsverk for alle statlige virksomheter per avtale (fireårig periode)



Figur 6-4: Gjennomsnittlig besparelse per virksomhet per avtale (fireårig periode, 1000 kroner)



Kilde: Grunnlagsdata fra spørreundersøkelsen til statlige virksomheter. Beregninger av Oslo Economics og Inventura. Kommentar: Beregninger basert på svar på spørreundersøkelse om avtalene på PC-utstyr, forbruksmateriell og reise (flyreiser, hotellovernatting, reisebyrå). Antall respondenter er oppgitt til 140 (PC=48, forbruk=37, reise=55).

I motsetning til forrige evaluering (Oslo Economics & Inventura, 2019), finner vi at tidsbruken til avrop/bestillinger og leverandøroppfølging er lavere enn hva den ville vært i fravær av en fellesavtale. Funnet kan tyde på at det over tid er blitt enklere å bestille gjennom fellesavtalene og drive leverandør-oppfølging sammenliknet med for noen år tilbake.

Tidsbruk etter type avtale

Den samlede endringen i tidsbruk for virksomhetene er betydelig større enn hva vi fant sist. I både denne og forrige evaluering (Oslo Economics & Inventura, 2019) gjennomførte vi en spørreundersøkelse om avtalen på forbruks-materiell. For denne avtalen beregner vi at netto besparelse i gjennomsnittlig tidsbruk er gått vesentlig opp: fra to ukesverk i 2018, til 6,1 ukesverk i 2026. Som vist i Figur 6-2, beregner vi ellers at tidsbruken, i fravær av en statlig fellesavtale for PC-utstyr og fellesavtalene på reise, ville økt med henholdsvis 7,4 og 9,6 ukesverk.

I snitt beregner vi at en statlig fellesavtale reduserer tidsbruken i en statlig med virksomhet med 7,9 ukesverk, tilsvarende 297 timer, over en fireårig avtaleperiode. Estimatet er vesentlig høyere enn hva Statens innkjøpsenter legger til grunn i sine beregninger (130 timer). Det kan bemerkes at fellesavtalene vi har spurt om ikke nødvendigvis er representative for alle inngåtte fellesavtaler, og det er en risiko for at vi overestimerer eller underestimerer de faktiske tidsbesparelsene.

Det kan synes som at det er blitt langt enklere for virksomhetene å bruke fellesavtalene og dermed oppnå tidsbesparelser. Dette bekreftes i intervjuer, hvor virksomhetene forteller at fellesavtalenes brukervennlighet har økt over tid. I spørre-undersøkelsen oppgir de fleste virksomhetene (50–70 prosent) at alternativet til en statlig fellesavtale ville vært å inngå en egen rammeavtale eller å gå sammen med andre statlige virksomheter om en rammeavtale. Et lite mindretall oppgir at de ville kjøpt uten avtale (6–16 prosent). Svarene indikerer at alternativet til en statlig fellesavtale trolig ville vært langt mer tidkrevende for virksomhetene.

Figur 6-3 viser antall netto reduserte årsverk per avtale over en fireårsperiode for alle statlige virksomheter. Tallet er en funksjon av gjennomsnittlig besparelse og antall virksomheter som er tilsluttet avtalen. Det er en betydelig besparelse i ressursbruk på alle avtalene, og besparelsen er størst på reisekategorien. Dette må ses i lys av at har vi spurt om flyreiser, hotell-overnatting og reisebyrå samlet, og besparelsen blir dermed større enn fra en enkeltavtale.

Som vist i Figur 6-4, beregner vi en gjennomsnittlig besparelse per virksomhet på 175 000 kroner per avtale. Besparelsen varierer mellom 137 000 kroner på forbruksmateriell og 217 000 kroner på reise.

Samlet besparelse for virksomheter

Basert på de estimerte besparelsene over, kan vi anslå den samlede reduksjonen i transaksjons-kostnader for statlige virksomheter som følge av fellesavtalene. Vi legger her til grunn at felles-avtalene på PC-utstyr og forbruksmateriell er representative for henholdsvis IKT- og kontor-kategorien. Vi gjør samme antakelse om reisekategorien for de øvrige avtalene, leie av kjøretøy og kurs- og konferansetjenester. Vi antar dermed at reduksjonen i transaksjonskostnader er lik for de øvrige avtalene innenfor samme kategori.

Som vist over, ville ikke alle de statlige virksomhetene inngått en egen avtale i fravær av de statlige fellesavtalene. Blant virksomhetene på dagens fellesavtaler, antar vi at 20 prosent ikke ville inngått en egen avtale og heller ikke ville hatt tidsbruk til å anskaffe samme vare eller tjeneste. Selv uten avtale, ville reelt sett den enkelte virksomhet måtte brukt noe tid på innkjøp, men ikke like mye hvis den skulle inngått en egen avtale.

I Tabell 6-1: Effekt på transaksjonskostnader hos statlige virksomheter (mill. kroner over fire år)Tabell 6-1 har vi estimert den totale effekten på transaksjonskostnader for de statlige fellesavtalene. Basert på vår metode, beregner vi at virksomhetene sparer 276 millioner kroner i transaksjonskostnader over en fireårsperiode. Vårt estimat er betydelig høyere enn estimatet som følger av SIs metodikk. Forskjellen bunner i at vi legger til grunn en betydelig større tidsbesparelse per anskaffelse, i

Tabell 6-1: Effekt på transaksjonskostnader hos statlige virksomheter (mill. kroner over fire år)

Virkning	Oslo Economics	DFØ
Brukereffekt	**276**	**190**
Skattefinansierings-kostnad	56	38
Samfunnseffekt	**332**	**228**

Kilde: Grunnlagsdata fra spørreundersøkelsen til de statlige virksomhetene. Beregninger: Oslo Economics og Inventura. Avrundet til nærmeste million.

tråd med det de statlige virksomhetene selv rapporterer om.

Når vi hensyntar skattefinansieringskostnad, blir den totale samfunnseffekten 332 millioner kroner i vårt estimat og 228 millioner kroner etter SIs metode.

6.2.3 Leverandører

Vi har også estimert endringen i transaksjonskostnader for leverandører som følge av de statlige fellesavtalene. Leverandørene ble bedt om anslå hvor mange ukesverk som medgår til anskaffelsesprosessen for den statlige fellesavtalen de har levert tilbud på. Tilsvarende spurte vi om hvor mange ukesverk som medgår i anskaffelsesprosessen når leverandøren leverer tilbud på tilsvarende avtaler til enkeltstående virksomheter.

I spørreundersøkelsen kunne leverandørene velge hvilken fellesavtale de ønsket å svare på spørsmål om. Alle avtalene er dekket, men vi har ulikt antall svar per avtale. Dette medfører at det er betydelig usikkerhet om datakvaliteten på noen av avtalene, særlig avtalene med få respondenter.

Tidsbruk til tilbud

Tabell 6-2 viser våre beregninger av gjennomsnittlig tidsbruk basert på svarene i undersøkelsen. Som vist i tabellen, er det betydelig variasjon i tidsbruk for de ulike avtalene. For de aller fleste avtalene er tidsbruken ved en statlig fellesavtale større enn tidsbruken forbundet med avtale til en enkeltstående virksomhet. I snitt er en enkelt leverandørs tidsbruk på 7,6 ukesverk på en statlig fellesavtale og 6,2 ukesverk på avtale til en enkeltstående virksomhet. Tidsbruk til enkeltstående avtaler er om lag på nivå med hva vi fant i forrige evaluering (6,8 ukesverk), men er vesentlig lavere for fellesavtalene (7,6 mot 13,3 ukesverk).

Besparelse i antall konkurranser

Besparelsen for leverandørene oppstår som følge av at de slipper å delta i mange anskaffelsesprosesser. Hver leverandør trenger kun å utforme ett enkelt tilbud for å dekke tilnærmet alle statlige virksomheter.

På dagens fellesavtaler ble det levert 229 tilbud, i snitt om lag 14 tilbud per fellesavtale. Det er stor variasjon i antall tilbud på de ulike fellesavtalene. For eksempel ble det gitt 22 tilbud på fellesavtalen om hotellovernatting og kun tre tilbud på fellesavtalen om forbruksmateriell. Vi forutsetter at leverandørene anser det som mindre attraktivt å levere tilbud på mindre anskaffelser. Som en generell forutsetning, legger vi til grunn at det er ti leverandører som leverer tilbud per fellesavtale og som ville levert til enkeltstående virksomheter i fravær av fellesavtale.

Det er stor usikkerhet om hvor mange konkurranser leverandørene sparer som følge av fellesavtalene, dvs. hvor mange tilbud hver leverandør ville levert til enkeltstående virksomheter. Potensielt kunne en leverandør utformet og levert tilbud til samtlige statlige virksomheter (~200), men vi vurderer dette som lite realistisk både fordi mange statlige virksomheter ikke ville gjennomført egne konkurranser og fordi noen leverandører ikke ville vurdert det som lønnsomt å levere så mange tilbud, særlig til de minste virksomhetene. Som et konservativt anslag legger vi til grunn 50 sparte konkurranser per leverandør per fellesavtale. Implisitt antar vi at kun en fjerdedel av de statlige virksomhetene ville mottatt et tilbud fra hver av disse leverandørene (dersom alle virksomhetene hadde avholdt konkurranser).

Sparte årsverk per fellesavtale

I Figur 6-5 viser vi antall sparte årsverk over en fireårsperiode per fellesavtale med ulike scenarier for antall sparte konkurranser. Antall sparte konkurranser vil trolig variere mellom de ulike fellesavtalene og etter virksomhetenes størrelse. Med vår antakelse om 50 sparte konkurranser, oppnås en samlet besparelse hos leverandørene på 30 årsverk per fellesavtale.

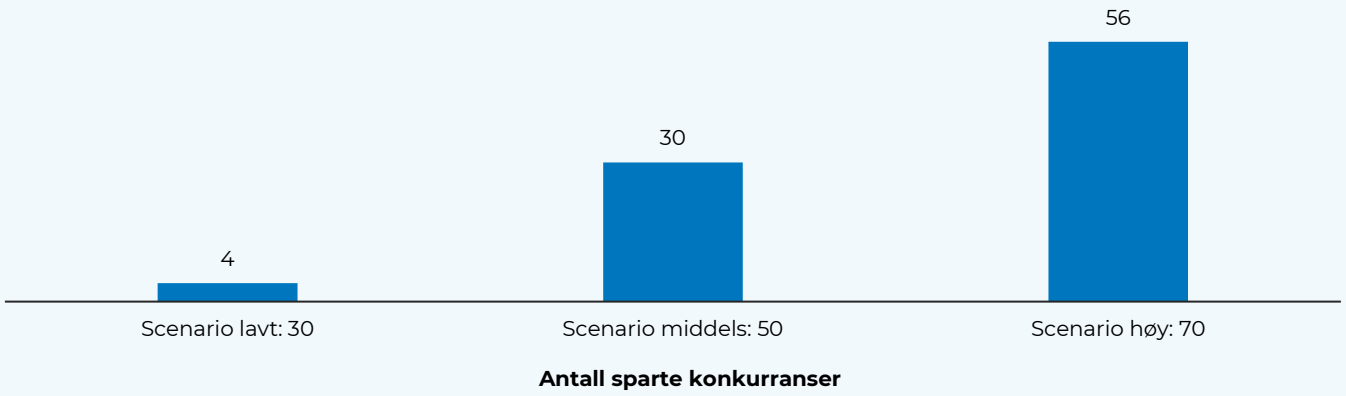
Sammenlignet med forrige evaluering, antar vi at noen flere leverandører leverer tilbud per fellesavtale (10 versus 4,6), men at hver leverandør sparer færre konkurranser (50 versus 65). Vi mener at forutsetningene i større grad gjenspeiler dagens situasjon for innkjøpssenteret.

Tabell 6-2: Beregnet tidsbruk hos leverandører på de statlige fellesavtalene

Avtale	Antall respondenter i spørreundersøkelse	Snitt tidsbruk statlig fellesavtale (ukesverk)	Snitt tidsbruk tilsvarende avtale enkeltstående virksomhet (ukesverk)	Differanse (ukesverk)
AV-utstyr	2	6,8	7,0	0,3
Internett, datalinjer og tilhørende tjenester	2	11,0	15,5	4,5
Mobile enheter	1	5,0	3,0	-2,0
Ombruk og gjenvinning av IKT-utstyr	1	5,0	3,0	-2,0
PC-utstyr	2	2,8	6,0	3,3
Telefonitjenester	1	20,0	20,0	0,0
Forbruksmateriell	2	11,0	6,0	-5,0
Kopi, print og skann (MFP)	3	11,3	4,3	-7,0
Flyreiser	1	5,0	5,0	0,0
Kjøp av hotellovernatting i Norge	11	4,2	3,3	-0,8
Kjøp av kontormøbler	4	9,9	7,0	-2,9
Kurs- og konferansetjenester	24	3,8	2,6	-1,3
Leie av kjøretøy	1	5,0	3,0	-2,0
Reisebyråtjenester	2	15,0	5,0	-10,0
Gjennomsnitt (uvektet)		**7,6**	**6,2**	**1,4**

Kilde: Grunnlagsdata fra spørreundersøkelsen til leverandører. Beregninger: Oslo Economics og Inventura. Kommentar: Om lag halvparten av svarene er på fellesavtalene om kurs- og konferansetjenester. En mulig forklaring kan være at det har vært mye oppmerksomhet om denne avtalen og at det er bestemt at den ikke skal forlenges for en ny avtaleperiode.

Figur 6-5: Scenarier for antall sparte årsverk hos leverandører per fellesavtale i en fireårsperiode



Kilde: Grunnlagsdata fra spørreundersøkelser til leverandører. Beregninger utført av Oslo Economics og Inventura. Vi har lagt til grunn at det er 10 leverandører som leverer tilbud per fellesavtale og som ville levert til enkeltstående virksomheter i fravær av fellesavtalen. Scenariene viser effekten på årsverk etter antall sparte konkurranser per fellesavtale. Jo flere sparte konkurranser, jo større besparelse i årsverk.

Samlet besparelse for leverandører

Med tallene presentert over kan vi beregne samlet besparelse for leverandører for alle fellesavtalene. Vi kan forvente at deler av tidsbesparelsen vil reflekteres i reduserte priser hos leverandørene. Jo bedre konkurranse om den aktuelle kontrakten, jo mer av kostnadsbesparelsene til vinnende leverandør bør føres direkte videre til statlige virksomheter gjennom lavere priser. Dermed vil det oppstå en indirekte brukereffekt.

Vi må derfor trekke fra tidsbesparelsene for vinnende leverandør da disse uansett vil reflekteres i lavere pris. Vi forutsetter to vinnende leverandører per avtale og dermed åtte tapende leverandører som sparer et antall konkurranser per fellesavtale. Dette gir en besparelse på 17,8 millioner kroner per fellesavtale. Hvis vi antar at denne besparelsen er representativ for alle inngåtte fellesavtaler (19 avtaleområder) vil samfunnseffekten bli 338 mill. kroner over avtaleperioden, vist i Tabell 6-3. DFØ har ikke foretatt egne beregninger av gevinster for leverandørene og denne delen av tabellen står derfor tom.

Tabell 6-3: Effekt på transaksjonskostnader hos leverandører (mill. kroner over fire år)

Virkning	Oslo Economics	DFØ
Brukereffekt	**0**	**0**
Skattefinansierings-kostnad	0	0
Samfunnseffekt	**338**	**N/A**

Kilde: Grunnlagsdata fra spørreundersøkelsen til de statlige virksomhetene. Beregninger: Oslo Economics og Inventura. Avrundet til nærmeste million.

6.2.4 Oppsummering av effekter

I Tabell 6-4 oppsummerer estimatene på bruker-effekter og samfunnseffekter på transaksjons-kostnader beregnet av Oslo Economics og estimatene ved bruk av DFØs forutsetninger. Våre beregninger viser at Statens innkjøpssenter er lønnsomt både for staten vist ved brukereffektene (153 mill.) og for samfunnet som helhet (522 mill.).

Til forskjell fra evalueringen i 2018, har lønnsomheten ved Statens innkjøpssenter betydelig økt, både fordi det er inngått flere fellesavtaler og fordi vi estimerer større besparelse per fellesavtale for de statlige virksomhetene.

Tabell 6-4: Oppsummering av effekter på transaksjonskostnader (mill. kroner over fire år)

	Oslo Economics	DFØ
Brukereffekt		
Staten innkjøpssenter	-123	-123
Statlige virksomheter	276	190
Sum	**153**	**67**
Samfunnseffekt		
Statens innkjøpssenter	-148	-148
Statlige virksomheter	332	228
Leverandører	338	N/A*
Sum	**522**	**418**

Kilde: Grunnlagsdata fra spørreundersøkelse til de statlige virksomhetene og leverandører. Beregninger: Oslo Economics og Inventura. Avrundet til nærmeste million. *Statens innkjøpssenter har ikke foretatt egne analyser av reduserte transaksjons kostnader for leverandørene. For sammenligningens skyld legger vi derfor Oslo Economics' estimater for dette til grunn.

6.3 Priser på varer og tjenester

Statens innkjøpssenter har også mål om å oppnå lavere pris på varer og tjenester gjennom fellesavtalene enn hva virksomhetene selv kan oppnå på egenhånd.

I det videre vil vi beskrive kort DFØs egne estimater på potensial for prisbesparelse per avtale som er inngått. Deretter vil vi presentere egne anslag på prisgevinster, basert på informasjonen innhentet gjennom spørreundersøkelser til statlige virksomheter og leverandører.

6.3.1 DFØs gevinstberegninger

Som beskrevet i forrige evaluering (Oslo Economics & Inventura, 2019), benytter DFØ en generisk modell for å beregne gevinster av fellesavtalene til SI. Vi viser til *Modell for beregninger av gevinster fra felles innkjøpsavtaler i staten* (Difi, 2018) for en nærmere beskrivelse av forutsetninger og metode.

Tabell 6-5: DFØs beregninger prisgevinster ved fellesavtalene

Avtale	DFØ: Estimert tilrettelagt potensial forrige avtaleperiode	DFØ: Estimert tilrettelagt potensial inneværende periode	Snitt årlig omsetning 2024–2025 (mill. kroner)	OE/Inventura: Beregnet gevinst inneværende periode årlig (mill. kroner)*
Forbruksmateriell	12 %	12 %	192	26
Møbler	N/A	8 %	302	26
Flyreiser	N/A	20 %	1016	244
Hotellovernatting	N/A	10 %	458	50
Kurs og konferanse	N/A	27 %	388	133
Leiebil	N/A	16 %	24	4
Reisebyrå	43 %	N/A	38	N/A
Mobile enheter	7 %	10 %	93	19
Telefonitjenester	57 %	15 %	60	75
Sum				**504**

Kilde/Note: DFØ. Gevinstberegninger gjort i forbindelse med inngåelse eksisterende fellesavtaler i forrige og inneværende avtaleperiode. Tomme celler indikerer at det ikke foreligger tall. Beregnet gevinst i kroner er basert på estimert tilrettelagt potensial for inneværende avtaleperiode multiplisert med snitt årlig omsetning.

DFØs beregningene hviler på flere forutsetninger:

- 100 prosent avtalelojalitet
- Virksomhetene benytter i hovedsak det mest fordelaktige sortimentet
- Virksomhetene benytter i hovedsak de mest fordelaktige bestillingskanalene på avtalene
- Modellen beregner gevinster for 12 måneder basert på full tiltredelse av alle virksomheter som har tilsluttet seg avtalen som ikke har tatt fravalg umiddelbart
- Dersom avtalen innebærer bruk av parallelle rammeavtaler med mini-konkurranse tar gevinstberegningene utgangspunkt i de avtalefestede maksprisene.

I forbindelse med evalueringen, har DFØ delt sine anslag på prisgevinster for inneværende avtaler. Prisgevinstene må tolkes som tilrettelagte besparelser som er betinget på innkjøpsadferden til virksomhetene for å bli realisert.

Tabell 6-5viser DFØs egne beregninger av besparelsespotensial i prosent for utvalgte avtaler i inneværende og forrige avtaleperiode. Som vist i tabellen, er det stor variasjon i beregnet potensial blant avtalene, hvorav kurs og konferanse har det største potensialet. Det kan bemerkes at kurs- og konferanseavtalen ikke skal videreføres utover inneværende avtaleperiode, og disse gevinstene fremstår derfor som mindre interessante.

For å beregne gevinsten i kroner, har vi multiplisert potensialet i prosent for inneværende periode med gjennomsnittlig omsetning i årene 2024–2025. Vi kommer da frem til et samlet tilrettelagt potensial på 504 millioner kroner årlig fra dagens felles-avtaler. Estimatet skiller seg noe fra DFØs eget estimat på 411 millioner kroner. DFØ har basert sine beregninger av tilrettelagt gevinst på deres beste antakelse av årlig omsetning ved kontrakts-inngåelse (før den faktiske omsetningen på avtalene er kjent).

6.3.2 Oslo Economics' beregninger

Våre beregninger av prisgevinster er basert på svar fra spørreundersøkelser rettet mot statlige virksomheter (PC-utstyr, forbruksmateriell og reise) og leverandører.

I likhet med forrige evaluering (Oslo Economics & Inventura, 2019), spurte vi avtaleforvalterne i de statlige virksomhetene om de ville opplevd en prisøkning eller prisreduksjon i fravær av fellesavtalen. Videre ble de bedt om å anslå den prosentvise endringen i pris.

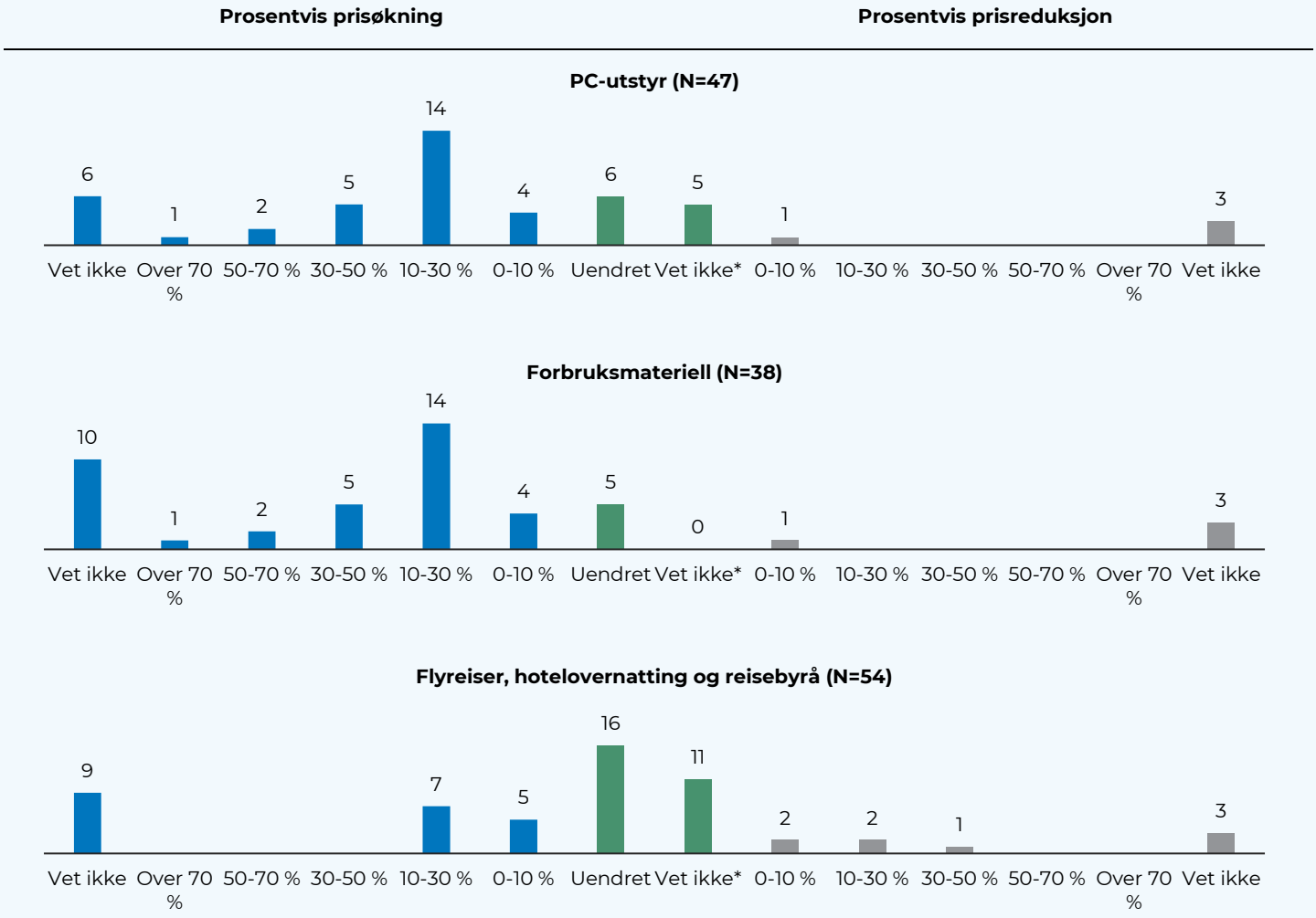
Det er krevende for avtaleforvalterne å skulle anslå hva prisene på tilsvarende varer og tjenester ville vært en uten fellesavtale. Svarene reflekterer avtaleforvalternes egne erfaringer og er ikke nødvendigvis et uttrykk for hva den reelle prisendringen ville vært hvis det ikke fantes en fellesavtale.

I Figur 6-6 viser vi hvordan virksomhetene har svart på fellesavtalene om PC-utstyr, forbruksmateriell og reise (flyreiser, hotellovernatting og reisebyrå). Det er en viss spredning i respondentene svar. De fleste mener at prisene i snitt ville økt i fravær av en fellesavtale, men flere opplever at det er vanskelig å tallfeste økningen. På PC-utstyr og forbruksmateriell oppgir om lag to tredjedeler av respondentene at prisene ville økt i fravær av en fellesavtale, og de fleste anslår i størrelsesorden 0–50 prosent. På reise er det en større andel som svarer at prisene ville vært uendret og ingen som tror at prisene ville økt med mer enn 30 prosent.

Basert på svarene til virksomhetene, kan vi beregne en gjennomsnittlig prisendring i fravær av fellesavtale. Som vist i Figur 6-7, er prisøkningen klart størst på PC-utstyr, med en gjennomsnittlig økning på 16,9 prosent. Det kan bemerkes at den implisitte prisbesparelsen på forbruksmateriell er vesentlig høyere enn hva vi fant i forrige evaluering (8,8 prosent versus 2,3 prosent). Prisgevinsten på fly, hotell og reisebyrå oppleves å være vesentlig lavere enn de andre fellesavtalene.

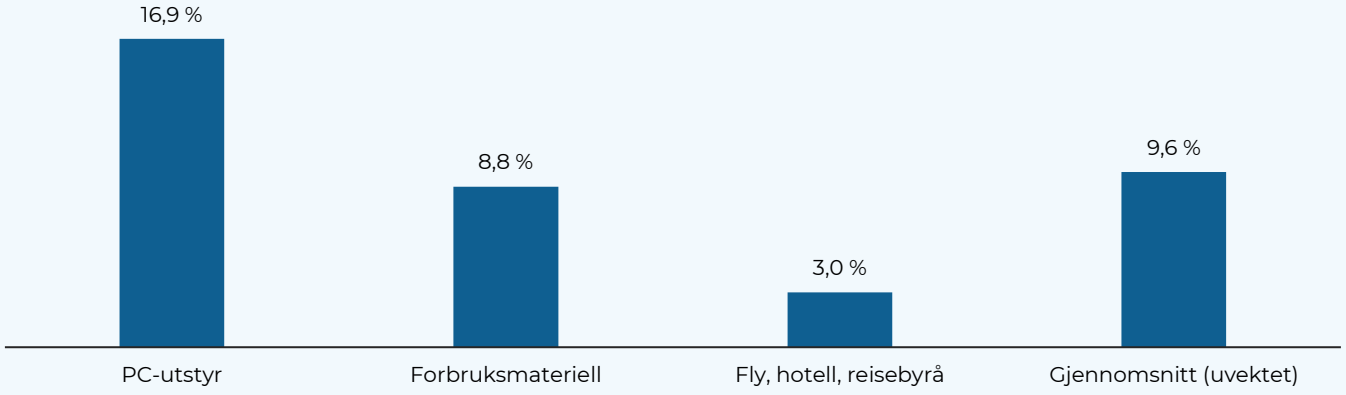
Sistnevnte samsvarer med inntrykk fra intervjuer med virksomhetene, hvor flere forteller om at de sammenligne priser mellom hva de får i portalen til reisebyrået opp mot hva det får oppgitt hvis de skulle gjort bestillingen direkte hos flyselskapet eller overnattingsstedet. Flere virksomheter opplever at prisene hos flyselskapet/ overnattings-stedet kan være lavere enn i portalen til reisebyrået. Samtidig SI understreker at de kan dokumentere prisgevinster på fly og hotellovernatting. I flyavtalen ligger det inne en rabatt som trekkes fra den til

Figur 6-6: Kan du anslå hvor stor gjennomsnittlig prisøkning/prisreduksjon din virksomhet ville ha fått på varer/tjenester dersom dere ikke deltok på fellesavtalen?



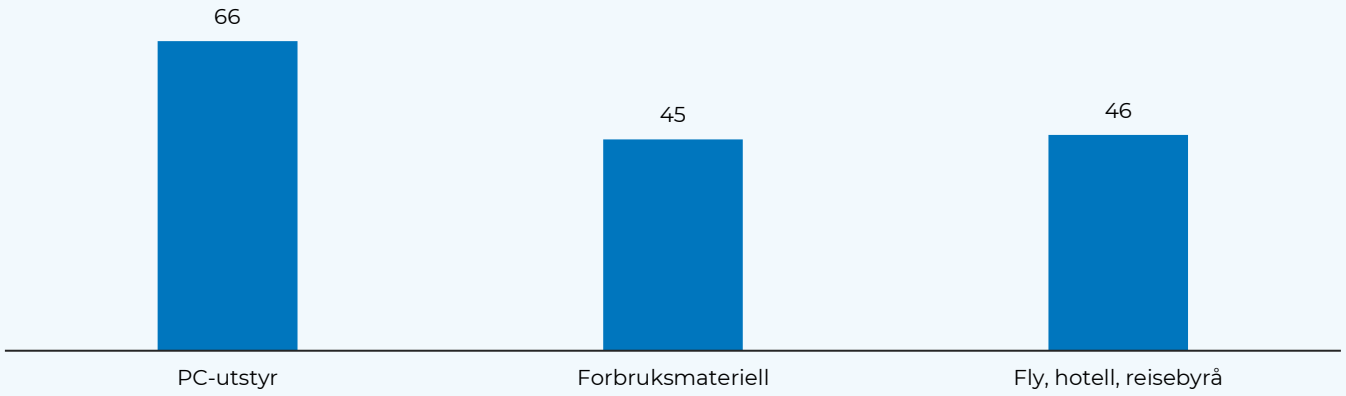
Kilde: Grunnlagsdata fra spørreundersøkelsen til statlige virksomhetene. *Kommentar: «Vet ikke» vist ved grønn søyle viser til respondenter som har svart at de ikke vet hvorvidt de ville oppleved en prisøkning eller prisreduksjon. Blå og grå søyle viser til respondenter som har svart at de ville opplevd en prisøkning eller prisreduksjon, men at de ikke vet størrelsesordenen på denne endringen.

Figur 6-7: Gjennomsnittlig anslått prisøkning i fravær av fellesavtale



Kilde: Grunnlagsdata fra spørreundersøkelsen til statlige virksomheter. Beregninger av Oslo Economics og Inventura. Antall respondenter er oppgitt til 140 (PC=48, forbruk=37, reise=54). Beregningen er gjort ved å ta midtverdien av intervallene vist i Figur 6-6 og multiplisere med svarprosenten (andel som svarte at prisene ville økt eller blitt redusert). Respondentene som svarte at de ville opplevd en endring, men som ikke anslo størrelsesorden på endringen, fikk tildelt den gjennomsnittlige økningen/reduksjonen blant de øvrige respondentene.

Figur 6-8: Gjennomsnittlig prisbesparelse årlig som følge av fellesavtalene (mill. kroner)



Kilde: Beregnet basert på gjennomsnittlig omsetning per avtale for årene 2024-2025 og gjennomsnittlig anslått prisøkning per kategori vist i figuren over.

enhver tid gjeldende billettprisen. Prisen som vises til den enkelte reisende i bestillingsøyeblikket er den endelige prisen etter fratrukket rabatt.

I Figur 6-8, har vi estimert besparelsen i kroner for de ulike avtalene basert på beregnet prisreduksjon i prosent per avtale. Fellesavtalene for PC-utstyr og forbruksmateriell har en beregnet årlig prisgevinst på henholdsvis 66 og 45 millioner kroner. Prisgevinsten for fly, hotell og reisebyrå er beregnet til 46 million kroner. Besparelsen i kroner på sistnevnte avtales er substansiell ettersom det er relativt stor omsetning på nevnte avtaler (1,5 milliarder kroner i snitt i 2024-2025).

Leverandører

Spørreundersøkelsen til leverandørene kan også bidra til å belyse virkningene på pris i fellesavtalene. I undersøkelsen ble leverandørene spurt om hvordan den statlige fellesavtalen har påvirket deres pristilbud sammenlignet med pristilbudet de ville gitt til en tilsvarende utlysning fra en gjennomsnittlig statlig virksomhet.

Om lag en tredjedel av leverandørene oppgir at prisene i snitt har blitt lavere, en tredjedel oppgir at prisene er uendret, mens 20 prosent oppgir at prisene i snitt har økt. Det kan derfor synes som at leverandørene i stort mener at fellesavtalene har medført uendrede eller lavere priser.

Blant leverandørene som oppgir at prisene er redusert, svarer de fleste at kunder utenfor den statlige fellesavtalen ikke har opplevd samme pris-reduksjon. Økt konkurranse blir nevnt som den klart viktigste årsaken til at prisene har gått ned.

Oppsummert virkning på pris

Det er krevende både for statlige virksomheter og leverandører å vurdere om prisene ville vært høyere, lavere eller uendret i fravær av en fellesavtale. Det er stor usikkerhet i datagrunnlaget fra spørreundersøkelsene.

For å beregne de samlede prisgevinstene, legger vi til grunn at spørreundersøkelsene på PC-utstyr, og forbruksmateriell er noenlunde representative for de respektive kategoriene IKT og kontor. Vi benytter den estimerte gjennomsnittlige prisreduksjonen fra respondentene til å kalkulere gevinstene som følge av redusert pris for de ulike avtalene.

Når det gjelder reise-kategorien, velger vi å benytte en større gjennomsnittlig prisreduksjon enn hva vi beregnet basert på svar fra spørreundersøkelsen til virksomhetene. Vi setter gjennomsnittlig prisreduksjon til 10 prosent slik at anslaget i større grad i er tråd med DFØs egne beregninger vist i Tabell 6-5. Vi vurderer dette som mer riktig i lys av at DFØ kan dokumentere prisgevinster på flyreiser og hotellovernatting i form av rabatter på enhver tid gjeldende priser.

I Tabell 6-6 presenterer vi beregnede prisgevinster i form av brukereffekter og samfunnseffekter for hver avtalekategori. Brukereffektene er de budsjettmessige virkningene for statlige virksomheter og består av reduserte innkjøpskostnader i sin helhet.

For å beregne samfunnseffektene må vi gjøre en forutsetning om hvor stor andel av prisgevinsten som kan anses å være en effektiviseringsgevinst versus omfordeling mellom leverandør og staten. Som en konservativ antakelse setter vi effektiviserings-gevinsten til 50 prosent. Samfunnseffekten inkluderer også redusert skattefinansieringskostnad, som beregnes basert på hele den reduserte innkjøpskostnaden.

Antatt prosentvis prisreduksjon har betydning for hvor store prisgevinstene er. Det er heller ikke gitt at virksomhetene ville opprettholdt det samme volumet innenfor et avtaleområde i fravær av en fellesavtale. Det er derfor betydelig usikkerhet om prisgevinstene presentert over.

Tabell 6-6: Beregnede prisgevinster av fellesavtaler

Virkning	IKT	Kontor	Reise
Prosentvis reduksjon	16,9 %	8,8 %	10,0 %
Brukereffekt			
Gevinst årlig (mill. kr)	111	31	195
Gevinst fireårsperiode (mill. kr)	443	125	779
Samfunnseffekt			
Gevinst årlig (mill. kr)	77	22	136
Gevinst fireårsperiode (mill. kr)	310	87	545

Kilde: Grunnlagsdata fra spørreundersøkelsen til de statlige virksomhetene. Beregninger: Oslo Economics og Inventura. For reise antar vi en større prisreduksjon enn grunnlagsdataene tilsier (3 %). Avrundet til nærmeste million. Samfunnseffekten inkluderer halve brukereffekten og redusert skattefinansieringskostnad av hele brukereffekten.

6.4 Innvirkning på konkurranse i markedet

Statens innkjøpssenter påvirker konkurransen i leverandørmarkedene gjennom hvordan fellesavtalene utformes, hvor mange leverandører som slipper til, og hvordan avropene gjennomføres. Samlet sett tyder funnene på at innkjøpssenteret i stor grad legger til rette for å skjerpe konkurransen i de relevante markedene, samtidig som enkelte leverandører peker på forhold som kan trekke i motsatt retning.

I spørreundersøkelsen svarer 22 prosent av leverandørene at de opplever at innkjøpssenteret har *i stor grad* kompetanse om det aktuelle markedet, herunder konkurranseforhold og aktørbildet. 53 prosent svarer at SI *i noen grad* har kompetanse om det aktuelle markedet. I intervjuene fremstår bildet mer positivt, der innkjøpssenteret beskrives å ha generelt god innsikt i markedene knyttet til avtalene. Dette kan tyde på at opplevd markedskompetanse varierer mellom leverandørgrupper, og at spørreundersøkelsen i større grad fanger opp aktører som er mer kritiske til deler av konkurransegjennomføringen.

Når leverandørene blir spurt om hvordan de tror fellesavtalene vil påvirke konkurransen fremover, svarer 21 prosent at effekten vil være positiv (*i stor eller liten grad).* Om lag 41 prosent vurderer effekten som verken positiv eller negativ, mens 38 prosent forventer en negativ effekt (i liten eller stor grad). Det er dermed ikke entydige vurderinger, men et balansert bilde hvor mange ser både muligheter og utfordringer.

6.4.1 Effekter som kan styrke konkurransen

Flere leverandører trekker frem mekanismer som kan styrke konkurransen. Noen peker på at fellesavtalene kan være en effektiv måte å konkurrere om store volumer, og at krav om minikonkurranser kan bidra til en mer rettferdig fordeling av volumet og redusere betydningen av etablerte relasjoner. I intervjuene beskrives også oppdeling med flere leverandører per avtale og delkontrakter som positivt i markeder hvor én aktør ikke kan levere

nasjonalt, da dette kan gi plass til flere leverandører og bedre tilgjengelighet i ulike områder. Enkelte leverandører mener også at innkjøpssenteret ofte har gode vurderinger av hvilke krav som bør være absolutte, og hvilke som bør vektes i evalueringen, og at dette gir mer relevante og balanserte konkurranser.

6.4.2 Effekter som kan svekke konkurransen

Samtidig peker leverandørene på flere forhold som kan svekke konkurransen. I spørreundersøkelsen svarer 43 prosent at krav i konkurransegrunnlaget har bidratt til å stenge andre leverandører ute, og 43 prosent svarer at det *ikke* har bidratt til å stenge leverandører ute. Intervjuene tyder på at skepsisen er tydeligere blant leverandører innen reise-området, noe som kan henge sammen med at en stor andel respondenter i leverandørundersøkelsen kommer fra denne kategorien. Flere leverandører beskriver krav som omfattende og til dels absolutte, og mener at krav som er under utvikling i større grad kunne vært formulert som «bør-krav» fremfor «skal-krav», for å åpne for flere konkurrerende løsninger og redusere inngangsbarrierer. Enkelte peker også på at høye utviklingskostnader og krav til dokumentasjon kan bidra til at færre beslutter å gi tilbud i konkurransen.

Flere leverandører peker videre på risiko for markedskonsentrasjon over tid dersom store volum samles i få avtaler og tildeles et begrenset antall leverandører. Det trekkes frem at dette kan gjøre det vanskeligere for mindre aktører å konkurrere, spesielt i områder med et allerede begrenset marked. Noen peker også på at sterk prisvekst (og at kvalitet i praksis kan bli en «ja/nei»-faktor) kan svekke incentiver til å investere i høyere kvalitet eller bærekraft utover minimumskrav. Andre trekker frem at avtalekonstruksjoner og avrops-mekanismer kan gi uønskede effekter i enkelte markeder, for eksempel hvis leverandører i samme område må holde kapasitet tilgjengelig uten forutsigbarhet, eller hvis konkurranse begrenses av antall leverandører per område.

Samlet sett tyder funnene på at innkjøpssenteret ofte bidrar til økt konkurranse, men at utforming av krav, kontraktstruktur og praktisering av avropsmekanismer er avgjørende for om effekten oppleves som positiv av leverandørmarkedet.

6.5 Gevinster av særskilte tiltak

I 2021 ble det innført tiltak for å øke gevinstene av fellesavtalene, herunder rammedokumenter for hver fellesavtale med retningslinjer om hvordan avtalen bør brukes, standardsortiment som dekker de vanligste behovene innenfor en avtale og skriftlig begrunnelse for fravalg. Samlet sett tyder funnene på at tiltakene i noen grad har bidratt til gevinstrealisering, men at effekten varierer mellom tiltak og avtaleområder.

6.5.1 Rammedokumenter

Rammedokumenter oppleves som nyttige, men anvendes i varierende grad. I spørreundersøkelsene til virksomheter vurderes effekten som moderat, med gjennomsnittsskårer rundt 2,8 av 5 på tvers av kategorier. For forbruksmateriell oppgir 58 prosent at rammedokumentene har bidratt til gevinstrealisering i stor eller noen grad, mens tilsvarende andel for PC-utstyr er 69 prosent. Samtidig svarer en relativt stor andel «vet ikke», særlig innen reise (33 prosent), noe som kan tyde på begrenset kjennskap eller bruk.

Intervjuene underbygger dette bildet. Flere virksomheter har kjennskap til dokumentene, men de brukes ofte kun i oppstarten av avtalen og i mindre grad som løpende styringsverktøy. Samtidig trekkes det frem at rammedokumentene er nyttige for å formidle avtalens innhold internt, særlig når de integreres i egne avtalesystemer. Flere peker også på at dokumentene kunne vært mer detaljerte og tydeliggjort vurderinger og valg som er gjort, slik at dette kan formidles ut i virksomheten for å øke avtalelojaliteten.

6.5.2 Standardsortiment

Standardsortiment vurderes gjennomgående som et mer praktisk og konkret tiltak, med noe høyere opplevd effekt. For spørreundersøkelsen om forbruksmateriell oppgir 66 prosent at standard-sortiment bidrar til gevinstrealisering i stor eller noen grad, mens tilsvarende andel for PC-utstyr er 73 prosent. Standardsortimentet trekkes særlig frem for å legge til rette for enklere bestillinger og mer standardiserte innkjøp. I intervjuene fremheves også prisgevinster og redusert tidsbruk som sentrale fordeler, samt at standardiserte produkter ofte holder tilstrekkelig kvalitet for de fleste behov. Samtidig peker noen virksomheter på at standardsortimentet kan være for smalt, særlig der behovene er mer komplekse eller spesialiserte.

6.5.3 Skriftlig begrunnelse for fravalg

Skriftlig begrunnelse for fravalg fremstår som tiltaket med lavest opplevd effekt og størst grad av usikkerhet. I spørreundersøkelsene svarer rundt halvparten av respondentene «vet ikke» på om tiltaket bidrar til gevinstrealisering. Blant de som har en vurdering, er det en relativt jevn fordeling mellom positive og mindre positive vurderinger. Fra gjennomgangen av fravalg i 3.3, så vi at eksempler

på begrunnelser var svært korte og inneholdt lite informasjon. Dette tyder på at tiltaket i begrenset grad fungerer som et virkemiddel for gevinstrealisering.

Samlet sett tyder funnene på at tiltakene har bidratt til å strukturere bruken av avtalene og legge til rette for gevinstrealisering, men at særlig rammedokumenter og krav til begrunnelse for fravalg har et uforløst potensial som styringsverktøy.

6.6 Elektronisk handel og regelverksetterlevelse

6.6.1 Elektronisk handel

Både spørreundersøkelser og intervjuer tyder på at SI i stor grad har bidratt til økt bruk av e-handel.

Virksomhetene oppgir i intervjuene at de i stor grad benytter de etablerte plattformene og systemene for elektronisk handel. Disse løsningene oppleves i mange tilfeller å bidra til mer effektive og standardiserte innkjøpsprosesser, særlig ved at avrop og bestillinger blir enklere for ansatte. Spesielt løsninger knyttet til mobiltelefoner og reisetjenester trekkes frem som velfungerende, med intuitiv brukeropplevelse og god funksjonalitet. Dette understøttes av spørreundersøkelsen for reise, hvor 76 prosent opplever at kanalene for elektronisk handel er brukervennlige i stor eller noen grad.

Et tilsvarende mønster fremkommer for øvrige avtaleområder. For PC-utstyr oppgir et flertall av respondentene at løsningene fungerer godt, og for forbruksmateriell svarer 60 prosent at fellesavtalen har bidratt til økt bruk av elektroniske bestillings-systemer. Dette indikerer at fellesavtalene i flere tilfeller har bidratt til å standardisere og digitalisere innkjøpsprosessene i virksomhetene.

Samtidig er det enkelte utfordringer knyttet til brukervennlighet og funksjonalitet. En mindre andel respondenter opplever at løsningene i liten grad er brukervennlige, og dette støttes av kvalitative tilbakemeldinger i intervjuer. Noen virksomheter peker på at løsningene kan være lite intuitive, med svak søkefunksjonalitet, begrenset oversikt og mangelfull informasjon om produkter. Det vises blant annet til konkrete utfordringer med enkelte portalløsninger for PC-utstyr, hvor produktsøk, filtrering og tilgjengelig informasjon ikke fungerer tilfredsstillende. Det trekkes også frem at enkelte e-handelsløsninger for forbruksmateriell oppleves som tunge å bruke, særlig når det gjelder navigasjon, historikk og oversikt over tidligere bestillinger.

Samlet sett indikerer funnene at fellesavtalene har bidratt til økt digitalisering av innkjøpsprosesser, men at kvaliteten på de konkrete løsningene varierer og påvirker brukeropplevelsen.

6.6.2 Regelverksetterlevelse

Fellesavtalene oppleves i stor grad å bidra til bedre etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Dette er særlig tydelig blant mindre virksomheter, som i intervjuene fremhever at de har begrenset kapasitet og kompetanse til å gjennomføre egne anskaffelser i tråd med regelverket.

Bruk av fellesavtalene beskrives som en trygg måte å sikre at anskaffelser gjennomføres korrekt. Virksomhetene uttrykker høy tillit til at SI ivaretar de formelle kravene i anskaffelsesprosessen, og flere viser til at dette reduserer risikoen for feil og avvik. I intervjuene fremheves det også at virksomhetene har tillit til at innkjøpssenteret følger opp avtalene og gir rask tilbakemelding dersom det oppstår utfordringer.

Spørreundersøkelsene underbygger dette bildet. Innen reise oppgir 80 prosent at fellesavtalene i stor eller noen grad har hatt en positiv effekt på regelverksetterlevelsen. Tilsvarende vurderinger gjelder også for PC-utstyr og forbruksmateriell, hvor et flertall oppgir positiv effekt, samtidig som andelen som opplever negativ effekt er svært lav. En relativt stor andel svarer imidlertid «vet ikke», noe som kan tyde på at effekten ikke alltid er direkte synlig for brukerne i det daglige.

Flere virksomheter trekker også frem at økt bruk av elektronisk handel bidrar til bedre etterlevelse av regelverket. Standardiserte løsninger og forhånds-definerte avtaler gjør det enklere å gjennomføre innkjøp i tråd med gjeldende krav, og reduserer behovet for individuelle vurderinger i den enkelte bestilling.

Samlet sett tyder funnene på at Statens innkjøpssenter i stor grad bidrar til å styrke regelverksetterlevelsen i statlige virksomheter. Effekten synes å være særlig viktig for virksomheter med begrensede anskaffelsesressurser, mens større virksomheter i større grad kombinerer bruk av fellesavtalene med egne systemer og kompetanse.

6.7 Andre samfunnshensyn

Andre samfunnshensyn viser til hensyn utover pris og effektivitet som offentlige anskaffelser skal bidra til å ivareta. Dette omfatter blant annet miljø og klima, arbeidsforhold og sosiale forhold, innovasjon, samfunnssikkerhet og beredskap, samt hensynet til konkurranse og utvikling i markedet.

Vi finner at virksomhetene vurderer at felles-avtalene samlet sett ivaretar samfunnshensyn i minst like stor grad som de ville gjort på egen hånd, og i flere tilfeller i større grad. I all hovedsak oppgir virksomhetene at hensynet til miljø og klima er godt ivaretatt, men ettersom dette er et krav som nå inkluderes i alle anskaffelser der det er relevant, vurderer de at de ville ivaretatt dette hensynet også i egne anskaffelser.

Samtidig peker flere virksomheter på at SI har bedre forutsetninger for å arbeide med samfunnshensyn enn den enkelte virksomhet. Dette begrunnes blant annet med at innkjøpssenteret har større volum, mer kompetanse og bedre kapasitet til å stille krav til leverandørene og følge disse opp i praksis. Det oppleves særlig relevant for mindre virksomheter, som selv har begrensede ressurser til slikt arbeid.

6.8 Leverandørrisiko

SI har utviklet et rammeverk som kan benyttes for å vurdere leverandørrisiko i fellesavtalene. Rammeverket legger opp til at det skal vurdere fem former for risiko:

- **Forsyningsrisiko**: avhengighet av enkeltleverandører som kan falle bort
- **Konsentrasjonsrisiko**: flere separate leverandører i siste ledd, men disse er avhengige av en eller et fåtall felles bakenforliggende leverandører
- **Sikkerhetsrisiko**: trusler mot konfidensialitet, integritet eller tilgjengelighet
- **Compliance-risiko**: oppfyllelse av sanksjoner, eksportkontroll, åpenhetsloven med mer
- **Strukturell risiko**: i hvilken grad markedsforhold eller konkurranseforhold begrenser reell fleksibilitet og valgfrihet

Innkjøpssenterets kartlegging, gjengitt i

Tabell 6-7, tilsier at noen fellesavtaler er utsatt for leverandørrisiko i betydelig grad, mens de fleste avtalene ikke er det. Risikovurderingen gjelder per medio mars 2026, og innkjøpssenteret er tydelige på at de arbeider med å videreutvikle rammeverk og vurderinger.

SI håndterer leverandørrisiko gjennom generelle avtaleklausuler, som opprykksklausulen som sier at leverandør 2 rykker opp ved bortfall av leverandør 1. SI kan også vise til enkelte avtalespesifikke tiltak for å redusere risiko. Eksempler på dette er valg av primær- og sekundærleverandør som sikrer nettverksredundans for telefonitjenester og krav om beredskapsplan for leverandører av internett og datalinje.

SI innser at arbeidet med å avdekke og forebygge leverandørrisiko bør styrkes fremover, i takt med endret utfordringsbilde. Det vil kunne bli stilt flere krav og tatt andre valg i kommende konkurranser, for å sikre at leverandørrisikoen er på et forsvarlig nivå.

6.8.1 Vurdering av arbeid med leverandørrisiko

SIs egne vurderinger av leverandørrisiko, og rammeverket som benyttes, fremstår etter vår vurdering som et godt utgangspunkt for videre arbeid. Det kan være krevende å skille konsekvent mellom forsyningsrisiko, konsentrasjonsrisiko og strukturell risiko, og disse elementene bør derfor sees i sammenheng. Det kan da dannes et enda tydeligere bilde av hvilke avtaler og hvilke risikoelementer som er viktigst å håndtere.

Fremover bør anskaffelsesstrategi, kategori-strategier og konkurransestrategier synliggjøre disse risikovurderingene, og tydeliggjøre hvilke tiltak som er nødvendige for å håndtere risikoen. Det bør også redegjøres for eventuelle negative konsekvenser av tiltakene, som for eksempel økte kostnader, og risikoreduksjonen må vurderes opp mot disse negative konsekvensene. Ideelt sett, der det er relevant, bør flere ulike mulige tiltak vurderes, for å kunne anbefale tiltaket med det beste forholdet mellom risikoreduksjon og negative virkninger.

Etter vår vurdering er det kun et fåtall andre statlige innkjøpsmiljøer som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å arbeide strategisk og operativt på et høyt kvalitetsnivå med leverandørrisiko. Felles-avtalene sikrer derfor at leverandørrisiko i sum ivaretas bedre enn i fravær av fellesavtaler.

Samtidig kan fellesavtaler i seg selv bidra til forsyningsrisiko, fordi staten får færre leverandører. I praksis ser vi at konsentrasjonsrisikoen er vel så reell som forsyningsrisikoen – selv om staten skulle holde seg med mange ulike distributører av pc-er, vil ikke det gi betydelig redusert risiko dersom alle pc-ene produseres på samme fabrikk. Alt i alt mener vi derfor at SI gjennom sitt arbeid med fellesavtaler bidrar til redusert leverandørrisko sammenlignet med en situasjon slike avtaler og der den enkelte virksomhet ville måtte håndtere leverandørrisiko på egenhånd.

Tabell 6-7: Statens innkjøpssenters vurdering av leverandørrisiko i fellesavtaler

Avtale	Forsyning	Konsentrasjon	Sikkerhet	Compliance	Strukturell
Internett & datalinjer					
Telefonitjenester					
PC-utstyr					
Mobile enheter					
AV-utstyr					
Multifunksjon & print					
Flyreiser					
Hotellovernatting					
Leiebil					
Reisebyrå					
Forbruksmateriell					
Kontormøbler					
Kurs & konferanse					
Ombruk & gjenvinning					

Note: Rød farge=høy risiko, orange=middels risiko, grå=lav risiko. Tom rute indikerer ingen identifisert risiko. Kilde: Presentert av SI medio mars

Håndtering av leverandørrisiko blant andre statlige innkjøpssentre i Norden

De nordiske innkjøpssentrene håndterer leverandørrisiko i sine avtaler gjennom en kombinasjon av krav i anskaffelser, oppfølging av leverandører og veiledning til kunder. Basert på intervjuer og dokumentgjennomgang, finner vi at det er noe variasjon i tilnærmingen, men at sentrene de siste årene har hatt økt oppmerksomhet om risiko i leverandørkjeder. Områder som peker seg spesielt ut er IKT, både varer som PC- og AV-utstyr og tjenester for IT-konsulenter og rådgivere. Blant sentrene som er rettet mot kommuner, er innkjøp av medisinsk forbruksmateriell og vaksiner pekt på som viktige i vurderingen av forsyningsrisiko.

Gjennomgående finner vi at sentrene håndterer leverandørrisiko med bruk av standardiserte kontraktskrav. Staten og Kommunernes Indkøbsservice (SKI) i Danmark benytter for eksempel sikkerhets- og dokumentasjonskrav i IT-anskaffelser som gjelder før, under og etter anskaffelsen. Kravene bygger på etablerte rammeverk som ISO 27002 og NIST Cybersecurity Framework (SKI, 2026), og etablerer et minimums-nivå som leverandørene må oppfylle. I flere rammeavtaler er kravene differensiert i ulike sikkerhetsnivåer, slik at kundene kan velge leverandør ut fra eget behov. I dynamiske innkjøpsordninger, er det i den enkelte anskaffelsen opp til virksomheten å vurdere om det er de standardiserte kravene eller deres egne risikovurderinger som skal legges til grunn.

I flere anskaffelser stilles det også krav om at leverandørene redegjør for hvordan de håndterer sentrale risikofaktorer. Dette gjøres blant annet gjennom sikkerhetsbilag, der leverandørene beskriver forhold som nettsikkerhet, trussel-beskyttelse og datalagring i tilbudet, som for eksempel i avtaler om tele- og datatjenester og IT-konsulenttjenester. Redegjørelsen gir et bedre grunnlag for å vurdere leverandørenes håndtering av risiko før kontraktsinngåelse.

Det er også eksempler på at sentrene inkluderer geopolitiske forhold i vurderingen av leverandører. Spesielt den statlige innkjøpsordningen Hansel i Finland trekker fram at de gjennomfører kontroller for å sikre at leverandørene ikke er omfattet av internasjonale sanksjoner, herunder sanksjoner mot Russland. Etter kontraktsinngåelse følges leverandørene opp gjennom kontraktsperioden, og risikoforhold vurderes løpende.

De andre statlige innkjøpssentrene i Norden skiller seg fra SI på flere punkter, blant annet omfanget av rammeavtaler og dynamiske innkjøpsordninger, der kunden i større grad har mulighet til å velge mellom et stort spekter av kvalifiserte leverandører. I tillegg fremstår det som at de andre innkjøps-sentrene i Norden bruker mer ressurser på veiledning til kunder generelt enn hva SI gjør. Disse forskjellene preger også arbeidet med

leverandørrisiko. De nordiske innkjøpssentrene forteller at de jobber med å utvikle verktøy som skal sette kundene i stand til å gjøre sin egen risikovurdering i en anskaffelse. De jobber også aktivt med å veilede kundene slik at risikovurderingen blir best mulig.

Risikomarkørene til SKI, anvendt spesielt innen IT-området, er et eksempel på et slikt verktøy (SKI, 2026). Markørene synliggjør forhold som opprinnelsesland, juridisk tilknytning og mulig eksponering mot sanksjoner. De gir strukturert informasjon om relevante risikofaktorer. SKI understreker at markørene er ment å inngå i en større risikovurdering og representerer ikke en ferdig vurdering.

Innkjøpssentrene gjennomfører også tiltak som skal øke bevisstheten om leverandørrisiko hos både kunder og leverandører. Svenske Adda, som inngår fellesavtaler på vegne av kommuner, arrangerer workshoper der leverandører og kunder deltar sammen. I disse møtene presenterer leverandørene sine leverandørkjeder og sentrale risikoforhold. Deltakerne diskuterer hvordan forhold som transportavhengighet, geografisk konsentrasjon og tilgang på innsatsfaktorer kan påvirke leveranser, og hvordan risiko håndteres gjennom beredskapstiltak og lagerkapasitet. Formålet er å gi et bedre grunnlag for vurderinger i det enkelte innkjøp og synliggjøre hvordan risiko oppstår og håndteres på tvers av aktørene.

Samlet viser gjennomgangen at innkjøpssentrene i de andre nordiske landene har kommet noe lengre enn SI, særlig med bruk av verktøy som sikkerhetsbilag og risikomarkører. SI i Norge tilbyr mindre veiledning til sine virksomheter sammenlignet med de andre sentrene i Norden. Når det gjelder leverandørrisiko betyr det at SI i mindre grad veileder kundene om hvordan virksomhetene selv kan gjøre egne risikovurderinger. Det kan argumenteres for at en slik veiledning vil bli mer relevant dersom SI øker omfanget av rammeavtaler og dynamiske innkjøpsordninger der ansvaret for risikovurderingen flyttes over på virksomhetene.

6.9 Samlet samfunnsøkonomisk analyse

Vi har utarbeidet en samfunnsøkonomisk analyse der vi sammenstiller dataene vi har innhentet og presentert i kapitlene over. Analysen synliggjør den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av de eksisterende fellesavtalen.

Følgende prissatte og ikke-prissatte virkninger inngår i analysen:

- Prissatte virkninger
  - Kostnad ved forvaltning av fellesavtaler
  - Transaksjonskostnader for statlige virksomheter og leverandører
  - Prisgevinster
  - Skattefinansieringskostnad
- Ikke-prissatte virkninger
  - Langsiktig konkurranse
  - Bærekraft og andre samfunnshensyn
  - Leverandørrisiko
  - Regelverksetterlevelse

De prissatte virkingene er beregnet basert på grunnleggende forutsetninger om analyseperiode lik standard avtaleperiode (4 år), diskonteringsrente (4 %) og skattefinansieringskostnad (20 %). De spesifikke forutsetningene for å beregne de enkelte prissatte virkningene er beskrevet i kapittel 6.2 og 6.3. Nåverdien av virkningene av fellesavtalene er presentert i Tabell 6-9.

6.9.1 Prissatte virkninger

De prissatte virkningene skal forstås som virkningen i dag (nåverdi) av at dagens 19 fellesavtaler virker i fire år, sammenlignet med en situasjon uten disse fellesavtalene. Fra Tabell 6-8 fremgår det tydelig at fellesavtalene er svært lønnsomme for samfunnet når vi ser isolert på de prissatte virkningene – den prissatte nytten er betydelig større enn den prissatte kostnaden, og dette gir en lønnsomhet for samfunnet på 1 435 millioner kroner i nåverdi over fireårsperioden.

Hvis vi ser bort fra spart tid for leverandører, og legger til grunn all prisgevinst i stedet for en andel (50 %), får vi de prissatte virkningene for staten (i motsetning til samfunnet). Nettonytten blir da 1 511 millioner kroner, hvilket vil si at fellesavtalene er svært lønnsomme for staten.

Tabell 6-8: Følsomhetsanalyse på prissatte virkninger (nåverdi millioner kroner)

Følsomhetsanalyse	Prissatt nettonytte (samfunnseffekt)
Hovedscenario	*1 434*
Redusert transaksjonsgevinst statlige virksomheter med 75 %	1 141
Redusert transaksjonsgevinst leverandører med 75 %	1 204
Redusert prisgevinst med 75 %	713
Samtlige gevinster redusert med 75 %	191

Kilde: Beregninger av Oslo Economics og Inventura.

Tabell 6-9: Virkninger av eksisterende fellesavtaler (mill. 2026-kroner, nåverdi over en fireårsperiode)

Virkning	Brukereffekt	Samfunnseffekt
Transaksjonskostnader		
Statens innkjøpssenter	-112	-134
Statlige virksomheter	251	301
Leverandører	0	306
Direkte innkjøpskostnader	1 373	961
Sum prissatte effekter (nettonytte i nåverdi)	*1 511*	*1 434*
Årlig gjennomsnittlig lønnsomhet (løpende kroner)	*416*	*395*
Langsiktig konkurranse	Ubetydelig/ ingen	
Bærekraft og andre samfunnshensyn	Stor positiv	
Leverandørrisiko	Liten positiv	
Regelverksetterlevelse	Stor positiv	
Sum ikke-prissatte virkninger	Positiv	

Kilde: Beregninger av Oslo Economics og Inventura. Avrundet til nærmeste million. Alle beløp er oppgitt i nåverdi millioner 2026-kroner for utenom årlig gjennomsnittlig lønnsomhet som er oppgitt i løpende kroner.

Den positive prissatte nettonytten for samfunnet står seg selv om vi endrer sentrale forutsetninger, som vist i Tabell 6-9. Selv hvis transaksjons-kostnader for statlige, leverandører og prisgevinster reduseres med 75 prosent hver, er fellesavtalene samfunnsøkonomisk lønnsomme.

6.9.2 Ikke-prissatte virkninger

De ikke-prissatte virkningene lar seg ikke vurdere i kroner, og er dermed heller vurdert med verdimatrisemetoden som er anbefalt i DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser.

Det er svært krevende å vurdere hvor mange som påvirkes hvor mye av de ikke-prissatte virkningene vi har identifisert her. Det er likeledes svært krevende å anslå en enhetsverdi. Under gjennomgår vi våre vurderinger rundt kvantum og enhetsverdi for hver virkning.

Kvantum / antall berørte

Langsiktig konkurranse er viktig for å sikre et leverandørmarked som er i stand til å levere god kvalitet på en effektiv måte, også på lang sikt. Dette er viktig for at offentlig sektor skal kunne levere gode tjenester til innbyggerne uten unødig høy kostnad for skattebetalerne. Her påvirkes dermed hele befolkningen.

Bærekraft og andre samfunnshensyn handler både om arbeidsforhold for de ansatte hos leverandører, om klima og miljø som påvirker hele befolkningen, om opprettholdelse av menneskerettigheter og lignende. Virkningen treffer derfor svært bredt, selv om vi i samfunnsøkonomiske analyser pleier å begrense virkningsvurderingene til forhold innenfor Norges grenser.

Leverandørrisiko handler også om statlige virksomheters muligheter til å levere gode tjenester, siden dette påvirkes av eventuelle bortfall av kritiske leveranser. Hele befolkningen kan således påvirkes.

Regelverksetterlevelse i den enkelte avtale vil gjerne påvirke relativt få aktører, særlig den enkelte leverandør. Men dersom staten ikke følger sine egne regler, vil det kunne ha negative virkninger for respekten for regelverket og for tilliten til offentlig sektor. Dette vil påvirke hele samfunnets funksjon, og vil være særlig viktig i et tillitsbasert samfunn som Norge. Også her påvirkes derfor i utgangspunktet hele befolkningen.

Enhetsverdi

På spørsmålet om hvilken vei påvirkningen går (positiv eller negativ), og hvor stor påvirkningen er, har vi gjort følgende vurderinger:

Langsiktig konkurranse kan bli skadelidende av at staten opptrer som en samlet innkjøper, fordi leverandører kan opphøre når de ikke lenger får avtale med statlige virksomheter. I praksis ivaretar SI dette hensynet gjennom hvordan konkurransene og avtalene innrettes. Her vil det derfor etter vårt syn potensielt primært være en risiko for negativ

virkning, i stedet for en faktisk negativ virkning. Det er også en rekke andre forhold enn fellesavtalene som påvirker langsiktig konkurranse.

Bærekraft og andre samfunnshensyn vil kunne bli positivt berørt av at SI som et profesjonelt innkjøpsmiljø stiller relevante og godt utformede krav til leverandørene, og følger opp disse kravene gjennom risikobasert kontraktsoppfølging. De færreste statlige virksomheter har kapasitet og kompetanse til å arbeide like godt på dette området. Virkningen er derfor positiv, men det er en rekke andre forhold enn statens anskaffelsespraksis som påvirker bærekraft og andre samfunnshensyn.

Leverandørrisikoen kan øke dersom staten samler flere av sine innkjøp hos én leverandør, slik tilfellet i noen grad vil kunne være med fellesavtaler. Samtidig vil gode vurderinger av risiko og målrettede tiltak for å kunne redusere risiko mer enn oppveie denne utfordringen. De fleste mindre statlige virksomheter vil mangle kapasitet og kompetanse til å identifisere og håndtere leverandørrisiko på en god måte, og vi legger derfor til grunn at det oppstår en positiv endring når SI ivaretar dette gjennom fellesavtalene. Endringen er likevel begrenset, siden også mange andre forhold påvirker leverandørrisikoen.

Det samme argumentet gjelder for regelverksetterlevelse. SIs kapasitet og kompetanse legger til rette for god regelverksetterlevelse i større grad enn hva mindre statlige virksomheter er i stand til. Men også de mindre virksomhetene ville ha gjort så godt de kunne for å følge regelverket, så endringen er antagelig ikke veldig stor.

Enhetsverdien skal representere befolkningens betalingsvilje for «en ekstra enhet» av de ikke-prissatte virkningene. Dette er svært abstrakt for virkningene i denne analysen. Vi har lagt til grunn høy enhetsverdi, fordi regelverksetterlevelse og bærekraft kan anses som grunnleggende verdier som er svært viktige i et liberalt demokrati som Norge. Leverandørrisiko er satt til middels, fordi det er begrenset hvilke negative konsekvenser bortfall av leverandører i de 14 fellesavtalene kan få for den offentlige tjenesteproduksjonen. Langsiktig konkurranse påvirker i størst grad statens langsiktige kostnader, og selv om det er viktig for skattebetalerne, kan økonomiske verdier anses som mindre viktige sett opp mot mer grunnleggende samfunnsverdier.

Den samlede vurderingen av de ikke-prissatte virkningene fremkommer i Tabell 6-10. De ikke-prissatte virkningene av fellesavtalene er totalt sett positive. Det er stor usikkerhet knyttet til disse vurderingene, men det anses som relativt sikkert at disse virkningene ikke er betydelig negative.

Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Når vi ser prissatte og ikke-prissatte virkninger samlet, ser vi at de eksisterende fellesavtalene er samfunnsøkonomisk lønnsomme i stor grad. Til tross for usikkerhet om de enkelte forutsetningene og vurderingene, opplever vi at konklusjonen er svært robust. SI bør derfor videreføres, minst med et omfang som i dag.

Tabell 6-10: Vurdering av ikke prissatte virkninger av eksisterende fellesavtaler

Virkning relativt til nullalternativet	Kvantum	Enhets-verdi	Samfunns-økonomisk virkning
Langsiktig konkurranse	Lite negativt	Liten	Ubetydelig/ ingen
Bærekraft og andre samfunnshensyn	Middels positivt	Høy	Stor positiv
Leverandørrisiko	Lite positivt	Middels	Liten positiv
Regelverksetterlevelse	Middels positivt	Høy	Stor positiv

7. Potensialet for nye fellesavtaler

Innkjøpssentrene i våre nordiske naboland har et betydelig større avtaleomfang enn Statens innkjøpssenter (SI) har. Våre analyser tilsier at det vil være lønnsomt både for staten og samfunnet å innføre flere fellesavtaler i SIs portefølje. Potensialet synes å være betydelig, selv om det videreføres at målgruppen begrenses til statlige virksomheter. Dersom SI også skal dekke kommunenes behov, er det ytterligere relevante fellesavtaler.

7.1 Innkjøpsordninger i Sverige, Danmark og Finland

Sverige, Danmark og Finland har lengre erfaring enn Norge med sentrale innkjøpsordninger for statlige virksomheter, regioner og kommuner. Under følger en kort presentasjon av de sentrale innkjøpsordningene i Danmark, Sverige og Finland, samt relevante nøkkeltall.

7.1.1 SKI (Danmark)

Staten og Kommunernes Indkøbsservice (SKI) er et nasjonalt innkjøpssamarbeid som tilbyr fellesavtaler til både statlig og kommunal sektor i Danmark. SKI er organisert som et selskap eid av den danske stat (55 prosent) og kommunesektoren gjennom Kommunenes landsforening (KL) (45 prosent).

SKI har en omfattende portefølje med om lag 55 avtaler, som samlet dekker et betydelig innkjøpsvolum. Avtalene omfatter et bredt spekter av varer og tjenester, på tvers av kategorier som IKT, konsulenttjenester, drift og administrative støttefunksjoner. Tilnærmingen er i stor grad kategoribasert, med vekt på å utvikle avtaler innen områder med tilstrekkelig volum og standardiserbare behov.

Finansieringsmodellen er basert på leverandøravgifter, typisk i intervallet 0,5–1,5 prosent av omsetningen på avtalene. Dette innebærer at brukervirksomhetene i utgangspunktet ikke betaler direkte for å benytte avtalene.

SKI anslår en årlig totalgevinst for fellesavtalene på 6,67 milliarder kroner, hvorav 3,8 mrd. er transaksjonskostnader, 2,87 mrd. er prisgevinst, og 18,9 millioner er sparte kostnader knyttet til veiledning i forbindelse med anskaffelser eller oppfølging av tvister.

SKI har tilgang på data om innkjøp fra statlige virksomheter og kommuner i Danmark. Dermed er det mulig å gjennomføre analyser som avdekker behov for felles anskaffelser, og beregne potensielt anskaffelsesvolum for en vare eller tjeneste.

7.1.2 Adda (Sverige)

Adda er et innkjøpssamarbeid for kommuner og regioner i Sverige, eid gjennom Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Virksomheten tilbyr fellesavtaler som kan benyttes av kommunal sektor, og har en omfattende portefølje med om lag 130 avtaler.

Avtalene dekker et bredt spekter av kategorier, herunder IKT, helse- og omsorgstjenester, drift og administrative tjenester. Sammenlignet med de statlige ordningene er det en tydelig orientering mot kommunesektorens behov, inkludert tjenester som er tett knyttet til velferdsproduksjon.

Finansieringsmodellen er basert på leverandøravgifter, typisk mellom 1 og 2 prosent av omsetningen på avtalene.

7.1.3 Statens inköpscentral/ Kammarkollegiet (Sverige)

Statens inköpscentral (SIC), som er organisert under Kammarkollegiet, er ansvarlig for statlige fellesavtaler i Sverige. Ordningen retter seg primært mot statlige virksomheter, men mange avtaler kan også benyttes av andre offentlige aktører.

SIC har en stor avtaleportefølje på over 2300 avtaler. Hovedgrunnen til det høye antallet rammeavtaler er at det eksisterer et stort antall hotellavtaler i Sverige. Avtalene med størst omsetning er særlig konsentrert om områder som IKT, konsulenttjenester og administrative støttefunksjoner.

Finansieringen skjer hovedsakelig gjennom leverandøravgifter, selv om nivået på avgiften varierer mellom avtaler og ikke er standardisert på samme måte som i enkelte andre land.

7.1.4 Hansel (Finland)

Hansel er statens sentrale innkjøpsorgan i Finland og tilbyr fellesavtaler til statlige virksomheter. Virksomheten har en omfattende portefølje med om lag 160 avtaler, som samlet dekker et betydelig innkjøpsvolum.

Avtalene omfatter et bredt spekter av kategorier, inkludert IKT, konsulenttjenester, administrasjon og drift. Finansieringsmodellen er basert på leverandøravgifter, typisk i intervallet 0,4–1,5 prosent

av omsetningen, med et gjennomsnitt på om lag 0,8 prosent.

Hansel har utført beregninger av den årlige effekten av fellesavtalene, og estimerer at de totalt bidrar med 3,5 milliarder kroner. Dette består av prisgevinster på 423 mill. kroner og sparte transaksjonskostnader tilsvarende 3,07 millioner kroner.

7.1.5 Sammenligning av omfang og effektivitet

Som det fremgår av Tabell 7-1, er de andre nordiske innkjøpssentrene betydelig større enn Statens innkjøpssenter i Norge. Omsetningsvolumet er 6 til 9 ganger så høyt. Det er ulike definisjoner på hva som utgjør en avtale, så dette er vanskeligere å sammenligne. Når vi ser på antall ansatte, ser vi også at forskjellen er svært stor.

Det kan være forhold ved sentrenes oppgaver og tall for ansatte og omsetning som gjør at en sammenligning av effektivitet er heftet med usikkerhet. Som en overordnet indikasjon, kan det likevel være egnet å sammenligne omsetning per ansatt i de ulike sentrene. I en slik sammenligning kommer SI godt ut, med 170 millioner kroner per ansatt. Statens inköpscentral kommer dårligst ut, med 50 millioner kroner per ansatt. De tre andre er relativt like, mellom 110 og 140 millioner kroner i omsetning per ansatt.

I utgangspunktet vil man forvente stordriftsfordeler når et innkjøpssenter tar inn flere avtaler, så slik sett er det overraskende at SI kommer så godt ut av denne sammenligningen. På den annen side kan det være slik at de første avtalene SI har tatt inn også er de enkleste avtalene å forvalte, og at nye avtaler stadig vil bli mer kompliserte. Da må det i så fall forventes en redusert effektivitet ved videre vekst, målt på denne måten.

Tabell 7-1: Nøkkeltall for sentrale innkjøpssentre i Norden

Navn	Land	Antall avtaler	Omsetnings-volum (NOK)	Antall ansatte	Finansiering	Anslåtte gevinster (NOK)*
Staten og Kommunernes Indkøbsservice (SKI)	Danmark	55	~27,3 mrd	200	Leverandøravgift (0,5-1,5 %)	Årlig totalgevinst: 6,67 mrd., hvorav: 3,8 mrd. er transaksjonskostnader 2,87 mrd. er prisgevinst 18,9 millioner er spart kostnad for konsulenttjenester
Adda	Sverige	130	~20 mrd	180	Leverandøravgift (1-2 %)	Ikke beregnet
Statens inköpscentral /Kammerkollegiet	Sverige	2300*	~18 mrd	350	Leverandøravgift (ikke oppgitt konkret)	Ikke beregnet
Hansel	Finland	160	~20 mrd	145	Leverandøravgift (0,4-1,5 %, snitt 0,82 %)	Antatt årlig totalgevinst: 3,5 mrd. 423 millioner er transaksjonskostnader (kalt prosesskostnader) 3,07 mrd. er prisgevinst
Statens innkjøpssenter	Norge	19	~3 mrd	17,5	Statsbudsjettet	Samfunnsøkonomisk lønnsomhet per år: 400 millioner

Note: Følgende kurs er brukt i beregningene (1 DKK = 1,45 NOK, 1 SEK = 1 NOK, 1 Euro = 10,79 NOK).*Data om anslåtte gevinster er oversendt fra de statlige innkjøpssentrene.

7.2 Samfunnsøkonomisk analyse

Oslo Economics har gjennomført en overordnet samfunnsøkonomisk analyse av potensialet for nye statlige fellesavtaler. Analysen bygger på forutsetninger fra analysen av dagens avtaler med visse justeringer, i tillegg til innspill fra SI på relevante innkjøpskategorier.

7.2.1 Relevante innkjøpskategorier

I lys av gevinstene som har vært oppnådd fra eksisterende fellesavtaler, vil det trolig være potensial for ytterligere gevinster fra flere felles-avtaler. Som vist i kapittel 6, er fellesavtalene lønnsomme både for staten og for samfunnet, og dette gjelder til og med hvis vi kun hensyntar reduksjonen i transaksjonskostnader for statlige virksomheter og ingen andre gevinster som lavere pris og reduserte transaksjonskostnader for leverandører.

For å vurdere potensialet for nye fellesavtaler, har vi sett hen til hvilke avtaler andre nordiske innkjøps-sentere forvalter og et selvstendig notat utarbeidet av SI om hvilke innkjøpskategorier som kan være relevante for nye avtaler.

Tabell 7-2 gir en oppsummering av mulige innkjøpsområder og tilhørende mulig relevant innkjøpsvolum. For å tallfeste det relevante innkjøpsvolumet har vi sett hen til statsregnskapet som gir en oversikt over statlige bruttobudsjetterte virksomheters utgifter og inntekter.[2] Basert på statsregnskapet har DFØ laget en kategorimatrise med typiske innkjøpskategorier for å anslå hvor mye statlige virksomheter kjøper inn av ulike typer varer og tjenester. Denne kategoriseringen kan gi en pekepinn på deler av det potensielle innkjøps-volumet i nye avtaler. Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumssektoren (SDØE) er ekskludert fra kategoriseringen.

DFØs kobling av artskontoer med innkjøpskategorier, er begrenset til statsforvaltningen, dvs. statsministerens kontor og departementene med deres underliggende virksomheter.[3] Anslått relevant innkjøpsvolum som presenteres under er vist i intervaller og spennet i intervallene reflekterer usikkerheten i anslagene. Det vil kreve langt grundigere analyser å anslå innkjøpsvolumet med større grad av sikkerhet, herunder tilgang til mer detaljerte data på hva statlige virksomheter kjøper inn (leverandørreskontro).

I det videre beskriver vi potensialet for nye fellesavtaler innenfor kategoriene IKT, profesjonelle tjenester, transport (kjøretøy) og annet (sikkerhetstjenester).

Tabell 7-2: Oversikt over mulige nye fellesavtaler

Kategori	Relevante innkjøpsområder	Mulig relevant innkjøpsvolum årlig
IKT	Servere/lagring, nettverksutstyr og datasentre ~3 innkjøpsområder	2 (1–3) mrd. kroner
Profesjonelle tjenester	Konsulenttjenester innen IT, ledelse, granskning/kontroll og rekruttering ~20 innkjøpsområder	7,5 (5–10) mrd. kroner
Transport (kjøretøy)Transport (kjøp av kjøretøy)	Ulike kjøretøyskategorier og ladeinfrastruktur ~7 innkjøpsområder	0,75 (0,5–1) mrd. kroner
Annet	Sikkerhetstjenester ~3 innkjøpsområder	0,75 (0,5-1) mrd. kroner
Sum	**33 innkjøpsområder**	**10 (7–15) mrd. kroner**

Kilde: Oslo Economics og Inventura. Under mulig relevant innkjøpsvolum har vi angitt en middelverdi og et intervall per kategori.

[2] Bruttobudsjetterte virksomheter fører regnskap etter kontantprinsippet der utgifter og inntekter budsjetteres hver for seg i statsbudsjettet. De fleste statlige virksomheter er bruttobudsjetterte, og de inkluderer stort sett ordinære forvaltningsorgan som departementer, etater og direktorater.

[3] De underliggende virksomhetene kalles forvaltningsorganer og inkluderer blant annet direktorater, tilsyn, statsforvalterne og kollegiale organer som styrer, råd og nemder samt forvaltningsbedrifter som Statsbygg.

IKT

Statens innkjøpssenter har i dag en rekke avtaler innenfor IKT, herunder PC-utstyr, telefoni og mobile enheter. Potensialet for nye avtaler kan synes å være innenfor servere og lagring, nettverksutstyr og datasentre. Vi anslår at dette kan representere **3 innkjøpsområder**. Statsregnskapet viser at brutto-budsjetterte virksomheter i staten kjøpte varer og tjenester innenfor IKT for 8,7 milliarder kroner i 2024. I tillegg kommer utgiftene til universiteter og høyskoler. SI dekker allerede mye av innkjøps-volumet med de eksisterende IKT-avtalene. Innkjøpsvolumet for ytterligere avtaler er svært usikkert. Vi anslår at det kan dreie seg om et innkjøpsvolum på **1–3 milliarder kroner**.

Profesjonelle tjenester

Profesjonelle tjenester er en kategori hvor SI ikke har noen avtaler i dag. Det er lagt opp til noe vekst i forbindelse med den planlagte utvidelsen av kontorkategorien, hvor profesjonelle tjenester er et av underområdene. Dette er nærmere beskrevet i kategoristrategien for kontorområdet til DFØ (2022–2032). Hvis vi antar at behovene i Norge er tilsvarende som de andre nordiske landene, er det et betydelig potensial utover hva som ligger i utvidelsen av kontorkategorien. Potensialet synes å være knyttet til rådgivning innenfor IT, ledelse, granskning/ kontroll og rekruttering. Vi anslår at det kan dreie seg om anslagsvis **20 innkjøpsområder** totalt, inkludert planlagt utvidelse.

Statsregnskapet viser at utgiftene til konsulenttjenester og andre fremmede tjenester til bruttobudsjetterte statlige virksomheter var på 36 milliarder kroner i 2024, hvorav IT-rådgivning trolig utgjorde rundt 10 mrd. Det er vanskelig å anslå hvor mye som vil være relevant for fellesavtaler, men det er trolig langt mindre enn totalen. Noen virksomheter vil trolig ønske seg egne avtaler på profesjonelle tjenester da tjenestene ofte kan være tett knyttet til kjernevirksomhet. Vi anslår at det relevante innkjøpsvolumet for avtaler innenfor profesjonelle tjenester kan være i sjiktet **5–10 milliarder kroner**.

Transport (kjøp av kjøretøy)

Alle de øvrige nordiske landende har fellesavtaler på kjøp ulike typer kjøretøy og i noen grad tilhørende tjenester. SI har ingen fellesavtaler innen denne kategorien. Vi anslår at potensialet kan være på rundt **10 innkjøpsområder**.

Statsregnskapet viser at utgiftene til kjøp av biler var på om lag 300 millioner kroner i 2024. I tillegg følger utgifter til kjøp av andre typer kjøretøy og lading. Vi anslår at det relevante innkjøpsvolumet kan være i størrelsesorden **0,5–1 milliarder kroner.**

Annet

Det finnes også flere andre mindre avtaleområder hvor det kan være relevant med fellesavtaler, hvorav sikkerhetstjenester peker seg ut som et av områdene hvor SI ikke har avtaler i dag. Dette kan dreier seg om vakthold, alarmsentral, og sikkerhets-teknologi. Statens inköpscentral i Sverige og Hansel i Finland har avtaler på slike tjenester i dag. Vi anslår at det kan dreie seg om **3 innkjøpsområder** innenfor sikkerhet.

I sum anslår vi at det er rundt **33 innkjøpsområder** som vil være egnet for fellesavtaler for statlige virksomheter med et samlet **innkjøpsvolum på 7–15 milliarder kroner**.

Kommunal deltakelse på fellesavtaler

Kommuner og fylkeskommuner har per i dag ikke anledning til å delta på fellesavtalene til SI. Kommunesektoren kjøper inn mange av de samme varene og tjenestene som statlige virksomheter, og kunne derfor vært tjent med å ha muligheten til å benytte fellesavtalene. Det er særlig de eksisterende fellesavtalene innenfor reise (hotellovernatting, flyreiser, reisebyrå), kontor og IKT som kan være egnet for kommunene, men det kan også tenkes en rekke nye fellesavtaler med relevans for kommunesektoren.

I 2022 fikk DFØ v/Statens innkjøpssenter i oppdrag å gjennomføre en pilotordning der fylkes-kommuner og kommuner skulle få mulighet til å delta på de statlige fellesavtalene. Piloten ble ikke igangsatt fordi det var uavklart om kommune-sektorens deltakelse ville utløse merverdiavgift. Så vidt vi vet, er det per i dag ingen regulatoriske barrierer som hindrer at kommuner kan delta på de statlige fellesavtalene, og tiltaket er dermed tilnærmet klart til å gjennomføres såfremt DFØ får et oppdrag fra sitt eierdepartement.

Å inkludere kommuner på dagens fellesavtaler, vil kreve endring i mandat og innretning på SI. Vi anser det som utenfor rammen av dette oppdraget å vurdere kommunal deltakelse nærmere. I den videre samfunnsøkonomiske analysen ser vi derfor kun på potensialet for fellesavtaler rettet mot statlige virksomheter.

7.2.2 Virkninger av nye fellesavtaler

Når vi skal beregne virkninger av nye fellesavtaler skiller vi mellom forutsetninger basert på dagens fellesavtaler (scenario 1) og forutsetninger som i større grad hensyntar at de største gevinstene ved samordning trolig allerede er hentet ut gjennom dagens fellesavtaler (scenario 2).

Transaksjonskostnader

I beskrivelsen av virkninger på transaksjonskostnader skiller vi mellom Statens innkjøpssenter, statlige virksomheter og leverandører.

Statens innkjøpssenter

Inngåelse av nye avtaler vil kreve et økt ressurspådrag i Statens innkjøpssenter. I denne analysen konsentrerer vi oss om behovet for ressurser til inngåelse og forvaltning av avtaler. Når det skal inngås fellesavtaler på helt nye områder, vil det trolig være behov for ressurser til utover inngåelse/forvaltning av avtaler, men vi har ikke grunnlag for å anslå hva dette kan være.

DFØ anslår at det krever 1,5 årsverk å inngå en fellesavtale og 0,5 årsverk å forvalte en avtale. Gitt en årsverkskostnad på 1,3 millioner kroner i DFØ, følger det derfor en investeringskostnad på om lag **64 millioner kroner** i år 0 til å inngå 33 avtaler. Deretter følger en forvaltningskostnad på **13 millioner kroner årlig**.

Statlige virksomheter

Virksomhetene som deltar på de nye fellesavtalene, vil få besparelser i form av reduserte transaksjonskostnader til gjennomføring av anskaffelsesprosesser. Vi forutsetter at de omtalte innkjøpsområdene er relevante for de aller fleste statlige virksomheter. Noen virksomheter gjennomfører ikke egne anskaffelser på disse innkjøpsområdene i dag og vil derfor heller ikke få besparelser som følge av fellesavtalene.

I den samfunnsøkonomiske analysen av dagens fellesavtaler beregnet vi en netto endring i tidsbruk per fellesavtale på 297 timer. Vi legger dette til grunn i beregningen av reduserte transaksjonskostnader fra nye fellesavtaler.

Det store usikkerhetsmomentet er hvor mange statlige virksomheter som vil delta på de fremtidige fellesavtalene. Med samme forutsetning om antall virksomheter i dagens avtaler (130), blir den årlige besparelsen i transaksjonskostnader på **192 millioner kroner** ved inngåelse av 33 nye fellesavtaler.

Når det inngås fellesavtaler på helt nye områder (profesjonelle tjenester), er det grunn til å tro at en del virksomheter, særlig store, vil være restriktive med å delta. Hvis vi vi antar at halvparten av virksomhetene tilknyttet dagens fellesavtaler velger å delta på de nye fellesavtalene, blir den årlige besparelsen **96 millioner kroner**.

Leverandører

Leverandører på nye fellesavtaler vil også få besparelser i form av reduserte transaksjonskostnader. I kapittel 6 beregnet vi en netto besparelse hos leverandørene på **17 årsverk** per inngåtte fellesavtale. Estimatet hviler på usikre forutsetninger om antall leverandører som ville levert tilbud på avtaler til enkeltstående virksomheter (i snitt 8 per virksomhet) og antall sparte konkurranser per fellesavtale (50). Gitt disse forutsetningene, vil leverandørene oppnå reduserte transaksjonskostnader lik **148 millioner kroner**.

Ved inngåelse av nye fellesavtaler, er det ikke gitt at leverandørene vil oppleve de samme besparelsene per avtale. For å synliggjøre usikkerheten antar vi en netto besparelse på 8,5 årsverk per fellesavtale. Dette gir reduserte transaksjonskostnader lik **74 millioner kroner**.

Priser på varer og tjenester

Vi har et begrenset grunnlag for å vurdere hvordan nye fellesavtaler vil påvirke hvilke priser som statlige virksomheter må betale for varer og tjenester på nevnte avtaler.

DFØ kan dokumentere betydelige prisbesparelser på inneværende avtaler og svar på spørreundersøkelser tyder på at virksomhetene oppnår lavere priser enn hva de ville fått uten fellesavtalene. Når staten opptrer som én innkjøper kan den bruke sin samlede kjøpermakt for å forhandle mest mulig fordelaktige priser. Det er derfor grunn til å tro at det er mulig å oppnå prisgevinster også på fremtidige avtaler, men trolig ikke like store gevinster som på dagens avtaler.

Vi opererer med to scenarier for prisgevinst. I det første antar vi at prisgevinstene er om lag lik som på dagens avtaler (10 %). I det andre scenariet antar vi halvparten så stor prisreduksjon per avtale (5 %).

Tabell 7-3: Scenarier for prisgevinst på fremtidige fellesavtaler

	Scenario 1	Scenario 2
Prisreduksjon per avtale i snitt	**10 %**	**5 %**
Besparelse etter innkjøpsvolum (mill. kroner)		
Lavt volum	700	350
Middels volum	1 100	550
Høyt volum	1 500	750

Kilde: Beregninger av Oslo Economics og Inventura.

Tabell 7-4: Oppsummering av virkninger av nye fellesavtaler (mill. kroner over en fireårsperiode)

	Scenario 1 (med forutsetninger for dagens fellesavtaler)	Scenario 2 (med mulige forutsetninger for fremtidige avtaler)
Transaksjonskostnader		
Økte kostnader i SI – inngåelse av avtaler	-64	-64
Økte kostnader i SI – forvalte avtaler	-86	-86
Reduserte kostnader for statlige virksomheter	767	383
Reduserte kostnader for leverandører	591	295
Sum reduserte transaksjonskostnader	**1 208**	**529**
Reduserte direkte innkjøpskostnader for statlige virksomheter (gitt middels innkjøpsvolum)	4 400	2 200
Prisgevinst for samfunnet (gitt middels innkjøpsvolum)*	2 200	1 100
Spart skattefinansieringskostnad	1 003	487
Sum samfunnseffekt	**3 408**	**1 629**
Sum brukereffekt	**5 017**	**2 433**

Kilde/Note: Beregninger av Oslo Economics og Inventura. *Vi forutsetter at halvparten av reduksjonen i direkte innkjøpskostnader for statlige virksomheter er en gevinst for samfunnet i tråd med forutsetningene i kapittel 6.
Samfunnseffekten = sum transaksjonskostnader + prisgevinst for samfunnet + sparte skattefinansieringskostnad.
Brukereffekten = transaksjonskostnader for Statens innkjøpssenter + reduserte kostnader for statlige virksomheter + reduserte direkte innkjøpskostnader for statlige virksomheter.

Tabell 7-3 viser hvordan prisgevinstene varierer med innkjøpsvolum (lavt, middels og høyt) og antatt prisreduksjon per avtale. I det mest optimistiske scenariet, er det mulig å oppnå en reduksjon i innkjøpskostnader på 1 500 millioner kroner. I det mest pessimistiske scenariet oppnås en reduksjon i innkjøpskostnader 350 millioner kroner.

Oppsummering av virkninger

I Tabell 7-4 har vi oppsummert virkningene av å inngå nye fellesavtaler over en fireårsperiode. Vi skiller mellom scenario 1, som er basert på forutsetninger ved dagens avtaler, og scenario 2, som er basert på mer nøkterne forutsetninger som hensyntar at fremtidige avtaler i snitt vil gi mindre gevinster enn dagens avtaler. Som vist i tabellen vil de reduserte transaksjonskostnadene for statlige virksomheter alene overgå kostnadene i SI til å inngå og forvalte avtaler, i begge scenarier. Som vist over kan det også være store potensielle gevinster i form av reduserte innkjøpskostnader for statlige virksomheter av nye fellesavtaler.

I denne overordnede analysen har vi vist at det kan være betydelig gevinster av å inngå flere fellesavtaler. I kapittel 8.2 gjør vi noen betraktninger om prioriteringer av fremtidige avtaler.

8. Oppsummering og anbefaling for videre drift

Vår evaluering tilsier at Statens innkjøpssenter bør videreføres, for å fortsette å bidra til en effektiv offentlig sektor i Norge. En stegvis utvidelse med nye fellesavtaler kan realisere ytterligere gevinster. Vi har likevel identifisert noen forbedringsområder. Innkjøpssenteret arbeider allerede med mange av disse områdene. Innkjøpssenteret fremstår som hensiktsmessig organisert i dagens situasjon, men det bør gjøres en vurdering av alternative organisasjons- og finansieringsmodeller for fremtiden.

8.1 Videreutvikling av anskaffelsesarbeidet

Statens innkjøpssenter (SI) har, som det fremgår av kapittel 6, oppnådd gode resultater. Staten og samfunnet oppnår betydelige gevinster som følge av redusert tidsbruk og gode avtaler, og kostnaden til innkjøpssenteret er relativt liten. Det synes derfor klart at Statens innkjøpssenter bør videreføres.

I all hovedsak fremstår innkjøpssenterets arbeidsform som gjennomtenkt, og prosessene for å gjennomføre anskaffelser følger god praksis. Gjennomgangen av anskaffelsesdokumenter, samtaler med innkjøpssenteret, intervjuer med statlige virksomheter, leverandører og andre nordiske innkjøpssenteret, samt andre relevante utredninger, peker likevel mot noen forbedringsområder for innkjøpssenteret. Vi har identifisert følgende tema som det bør arbeides videre med:

- Prioritering av mål
- Målgruppe
- Tilgang til data
- Fravalg
- Gevinstrealisering
- Forenkling
- Konkurransegjennomføring
- Kontroll og kontraktsoppfølging
- Kommunikasjon
- Kontrollert vekst

Disse temaene beskrives i det følgende.

Prioritering av mål

I DFØs instruks (fastsatt av Finansdepartementet desember 2024) fremgår følgende formulering under overskriften Statens innkjøpssenter:

Målet er mer profesjonelle, effektive og enkle innkjøpsprosesser samt bedre og mer gunstige kjøp.

I DFØs tildelingsbrev for 2026 fremkommer følgende som ett av fire mål:

DFØ bidrar til at offentlig sektor gjennomfører effektive og innovative anskaffelser som bidrar til å fremme grønn omstilling og bærekraftig utvikling

Begge disse målformuleringene er relativt brede, og det tas ikke stilling til eventuelle målkonflikter. Det kan også være mange ulike oppfatninger om hva bedre kjøp betyr. Det er positivt at målene ikke detaljstyrer SI, men det kunne likevel vært rom for å gi en noe tydeligere retning enn det som er tilfelle med dagens målformuleringer.

SI har selv, i sin anskaffelsesstrategi for perioden 2026–2030, operasjonalisert fire mål:

- Riktig behovsdekning
- Reduserte kostnader
- God konkurranse
- Pådriver for grønn omstilling og bærekraftig utvikling

De fire målene er ikke prioritert, og det er ikke diskutert hvilke målkonflikter som kan oppstå. Etter vårt syn vil det være klare målkonflikter som må håndteres. Det er ikke slik at man kan stille stadig flere krav til en anskaffelse uten at det medfører høyere pris eller nedprioritering av andre forhold det ikke stilles krav til. I alle anskaffelser vil derfor disse målene måtte veies opp mot hverandre, og da er det ønskelig at disse vurderingene er eksplisitte, slik at det er mulig å forstå hvilke vurderinger som er gjort, på hvilket grunnlag.

Som et eksempel vil det ha en kostnadskonsekvens å være pådriver for grønn omstilling. Ny teknologi er i de aller fleste tilfeller kostbar i starten, og deretter reduseres kostnaden når flere tar teknologien i bruk. Det kan likevel tenkes at det er ønskelig å gå foran i å investere i ny teknologi, men det må i så fall være basert på et bevisst valg der fordelen er veid opp mot kostnadsulempene.

En strategisk prosess, der SI, DFØ og Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet inngår, med fokus

på konkretisering og prioritering av mål, ville vært positivt.

Målgruppe

Per i dag er alle statlige virksomheter målgruppe for innkjøpssenterets arbeid (forvaltningsorgan i sivil sektor er obligatorisk omfattet, mens andre kan slutte seg til på frivillig basis). Dette er i hovedsak fornuftig, men det kan være krevende å tilfredsstille alle virksomhetenes behov innenfor samme avtale. I praksis vil det derfor kunne være behov for å tydeliggjøre hvem innkjøpssenteret primært er til for.

Dersom målet er størst mulig omsetning på avtalene, vil det være fornuftig å konsentrere seg mest om de største virksomhetenes behov. Stort omsetningsvolum kan også bidra til å redusere priser, siden statens innkjøpsmakt øker. Derimot har disse store virksomhetene relativt omfattende anskaffelseskompetanse og -kapasitet i sine egne organisasjoner, og vil antagelig i stor grad selv evne å inngå avtaler med gode betingelser på en måte som sikrer regleverksetterlevelse. Således kan det argumenteres for at det er enda viktigere at innkjøpssenteret inngår avtaler som er nyttige for de mellomstore og små statlige virksomhetene, som antageligvis ville hatt utfordringer med å oppnå like gode avtaler på egen hånd. Dersom mange små virksomheter benytter avtalene, vil det være et viktigere bidrag til transaksjonsgevinstene enn om de få, men store virksomhetene benytter avtalene.

Det ideelle er om innkjøpssenteret kan inngå avtaler som er godt tilpasset samtlige statlige virksomheters behov, men når det ikke er mulig, vil vi anbefale at det er de små og mellomstore virksomhetene som prioriteres. Det er sannsynligvis slik at summen av transaksjonsgevinsten og prisgevinsten vil bli størst ved en slik prioritering, siden dette sikrer at mange virksomheter deltar, samtidig som de store virksomhetene uansett har tilstrekkelig markedsmakt til å oppnå relativt gode avtaler. Det vil kunne være unntak fra denne hovedregelen, og dette må derfor vurderes fra sak til sak.

Problemstillingen er antagelig relevant i mange avtaler. De store virksomhetene har en relativt høy fravalgsprosent, og samtaler vi har hatt med store virksomheter viser at disse etterlyser at innkjøpssenteret i flere tilfeller tilpasser avtalene til deres behov.

Et annet viktig spørsmål om målgruppe knytter seg til kommunenes bruk av fellesavtalene. Per i dag er avtalene begrenset til statlige virksomheter. I innkjøpssenterets anskaffelsesstrategi fremgår det at senteret skal arbeide for effektiv ressursbruk i offentlig sektor, altså ikke bare statlig sektor. I og med at også kommunene er store innkjøpere, men mange kommuner er små med begrenset anskaffelseskompetanse og -kapasitet, er det svært sannsynlig at fellesavtalene kunne medført betydelige gevinster også i kommunene. Våre nordiske naboland har innkjøpssentre også for kommuner, enten integrert med det statlige innkjøpssenteret, eller som en egen organisasjon. Vi anbefaler at det i dialog med KS gjøres en grundig vurdering av fordeler og eventuelle ulemper (for eksempel knyttet til konkurranse i markedet eller lokal innovasjon) med å åpne fremtidige fellesavtaler for kommunene.

Etter vårt syn er målgruppe et av de aller viktigste strategiske spørsmålene for innkjøpssenteret, og neste anskaffelsesstrategi bør derfor tydeliggjøre hva som er målgruppen i stort, og hvilke typer virksomheter som er aller viktigst for at innkjøpssenteret skal nå sine mål.

Tilgang til data

Tilgang til data er viktig for at SI skal kunne inngå gode avtaler, drive kontraktsoppfølging og bidra til gevinstrealisering. Innkjøpssenteret har lenge ønsket seg tilgang til regnskapsdata fra de statlige virksomhetene (leverandørreskontro). Disse dataene er svært relevante for at SI skal kunne vurdere gevinstene av dagens og fremtidige avtaler, og det bør være mulig å tilgjengeliggjøre disse dataene uten at det har negative virkninger for virksomhetene som berøres. Vi er blitt gjort kjent med at det pågår et arbeid i regi av Finans-departementet for å sikre slik datatilgang, og vi anbefaler at Digitaliserings- og forvaltnings-departementet bidrar til fortgang i denne saken.

Fravalg

De fleste statlige virksomheter vi har intervjuet, er tydelige på at de skal benytte innkjøpssenterets fellesavtaler så langt som mulig. Det betyr at fravalg kun skal benyttes når det er sterke hensyn som tilsier det. For at samfunnet skal få størst mulig nytte av innkjøpssenterets virksomhet, er det ønskelig at graden av fravalg er lav. Slik sett er det positivt at virksomhetene synes å ha et restriktivt forhold til når de skal benytte fravalg.

Som beskrevet i kapittel 3.3, synes det som at fravalg i stor grad forklares av virksomhetenes behov og kontraktsbindinger, snarere enn manglende tilfredshet med ordningen som sådan. Likevel er det for enkelte avtaler, spesielt innenfor IKT, et relativt betydelig antall virksomheter som tar fravalg, og flere av disse virksomhetene har et betydelig innkjøpsvolum. Det kan derfor være ønskelig å videreutvikle praksisen for fravalg.

For det første bør innkjøpssenteret i større grad dokumentere årsaker til fravalg. Alle fravalg skal være begrunnet, og det bør derfor være mulig å utarbeide statistikk som ikke bare viser omfanget av fravalg, men også en kategorisering av hva fravalgene skyldes. Denne statistikken kan også sorteres etter departementet virksomhetene sorterer under, slik at statistikken kan bli en del av grunnlaget for departementenes styring av underliggende virksomheter.

Vi har sett eksempler på begrunnelser for fravalg, og ser at mange er svært korte. Vi mener det er grunn til å tydeliggjøre hva som forventes av en begrunnelse. Det kan for eksempel stilles krav til at det skal redegjøres konkret for hva som må være annerledes i neste avtaleperiode for at virksomheten skal gå bort fra sitt fravalg.

En tydeligere, mer omfattende begrunnelse vil i større grad kunne avdekke eventuelle misforståelser hos virksomheten. I slike tilfeller mener vi at innkjøpssenteret bør ha som oppgave å invitere virksomheten til et møte, der innkjøpssenteret redegjør for hvorfor de mener fellesavtalen vil være egnet for virksomheten. Dersom virksomheten fortsatt står på sitt fravalg, skal det aksepteres, men en slik dialog vil kunne bidra til å redusere andelen fravalg.

Gevinstrealisering

Innkjøpssenteret tilrettelegger for gevinst-realisering i virksomhetene, men det er virksomhetene selv som har ansvar for å realisere disse gevinstene. Slik vil det antagelig måtte være, fordi innkjøpssenteret kan ikke gis ansvar for å realisere gevinster i en linje de ikke har styringsrett over.

Samtidig ser vi at innkjøpssenteret og Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet har økende oppmerksomhet om gevinstrealisering, og ønsker å legge enda bedre til rette for virksomhetenes arbeid. Dette gjøres blant annet gjennom rammedokumenter og arbeid med å synliggjøre anskaffelsesdata.

Vi mener dette arbeidet er positivt, men at det fortsatt gjenstår mye. Vi mener særlig det er viktig å arbeide videre med å identifisere nøkkeltall som synliggjør virksomhetenes gevinstrealisering, både når det gjelder ressursbruk og bærekraft. Sammenligning mellom de ulike virksomhetene vil kunne være et kraftfullt virkemiddel, særlig dersom det suppleres med konkrete beskrivelser av hvordan de beste virksomhetene arbeider for å realisere gevinster. Nøkkeltall bør synliggjøres ikke bare for de enkelte virksomheter, men også for departementene, slik at sistnevnte kan bruke dataene i sin styring av underliggende virksomheter. Vi er kjent med at innkjøpssenteret allerede har kommet langt med å utvikle slike nøkkeltall, som antagelig vil være åpent tilgjengelige.

Virksomhetenes avtaleforvaltere har en nøkkelrolle i arbeidet med gevinstrealisering. Det vil kunne ha stor betydning om en avtaleforvalter begrenser sin innsats til å informere om at avtalen finnes på virksomhetens intranett, eller om avtaleforvalteren arbeider strategisk, taktisk og operativt for å innarbeide ny praksis i virksomheten, og følger opp tiltak og resultater over tid. Det er virksomhetene selv som identifiserer hvem som skal være avtaleforvaltere, men innkjøpssenteret kan være enda tydeligere på hva som er forventet av denne rollen, herunder viktigheten av at avtaleforvalter og dennes leder(e), helt opp i virksomhetens leder-gruppe, sammen engasjerer seg aktivt for å sikre gevinstrealisering.

Forenkling

Innkjøpssenteret har digitalisering som et av sine satsingsområder. Det synes også som at innkjøpssenteret er bevisste på viktigheten av at det blir enkelt for virksomhetene å foreta avrop på avtalene. Vi vil understreke verdien av et slikt arbeid – lave transaksjonskostnader er en viktig gevinst, som kan medvirke til at offentlig sektor ikke legger beslag på mer arbeidskraft til administrative oppgaver enn strengt nødvendig.

Mange av de statlige virksomhetene vi har snakket med er svært opptatt av at avtalene må være enkle å bruke. Avtalen om kurs og konferanse trekkes frem av svært mange som en dårlig avtale, nettopp fordi det var så arbeidskrevende å gjøre avrop. Samtidig er det flere som trekker frem behovet for en slik avtale, og enkelte har pekt på at det burde vært mulig å utvikle et digitalt verktøy som kunne gjort avrop av konferanse relativt enkelt. Når innkjøpssenteret har konkludert med at denne avtalen ikke videreføres, bør det samtidig gjøres en vurdering om det er mulig å utvikle et slikt verktøy, som kan ligge til grunn for en ny avtale på området.

Konkurransegjennomføring

Vår gjennomgang av kategoristrategier og konkurransedokumenter i kapittel 3.4 tilsier at innkjøpssenteret i all hovedsak arbeider etter god praksis. Vi har likevel pekt på noen forbedringspunkter, som er nærmere beskrevet i kapitlet:

- Tydeligere mål og effektforventninger i kategoristrategiene
- Standardisering av arbeidet med konkurransestrategi

- Tydeligere kobling mellom strategiske mål og virkemiddelbruk, herunder tildelingskriterier

I tillegg viser samtalene med innkjøpssenteret at det er behov for mer omfattende vurderinger av risiko i leverandørkjeden, sett i lys av nye sikkerhetstrusler og en mer urolig verden. På dette området er det særlig viktig at vurderingene ikke blir generelle, og at det iverksettes konkrete tiltak basert på konkret vurdering av risiko og tiltakenes kostnad. Allerede i dag har innkjøpssenteret utarbeidet en oversikt over ulike typer risiko i de ulike fellesavtalene (se

Tabell 6-7), og denne oversikten kan videreutvikles. Det er ikke grunn til å tro at risikoen i dagens avtaler er uakseptabel, men dersom avtaleporteføljen utvides, vil det kunne være avtaler der spørsmålet om risiko i leverandørkjeden er svært relevant.

Kontroll og kontraktsoppfølging

Når innkjøpssenteret inngår avtaler på vegne av et stort antall statlige virksomheter, er det viktig at ansvarsfordelingen mellom innkjøpssenteret og virksomhetene er tydelig og gjennomtenkt. Det omsettes for betydelige beløp gjennom fellesavtalene, og det er en rekke krav i avtalene som skal følges opp.

Vi har ingen indikasjoner på at ansvarsfordelingen i dag er mangelfull, og vi har heller ikke fått informasjon som tilsier noen form for mislighold eller kontraktsbrudd som ikke er blitt avdekket og påtalt. Vi vil likevel tydeliggjøre behovet for kontroll, for å sikre at avtaler følges uten noen form for mislighold. Det er etter vårt syn svært viktig at innkjøpssenteret har tilgang til gode innkjøpsdata, og har gode systemer og rutiner for å fange opp avvik. Dette blir stadig viktigere etter hvert som antall fellesavtaler øker. Bruk av moderne teknologi som kunstig intelligens kan bidra i kontrollarbeidet. Innkjøpssenterets risikobaserte kontroll av arbeidsvilkår knyttet til hotellovernattingsavtalen er et eksempel på god praksis.

Internkontroll innad i SI fremstår også som viktig. Fellesavtalene er av betydning for mange statlige virksomheter, og disse virksomhetene leverer tjenester til befolkningen. Dersom det oppstår feil i innkjøpssenterets arbeid, eller dersom det gjøres ikke-optimale vurderinger, kan dette få betydelige negative konsekvenser. Vårt inntrykk er at innkjøpssenteret har gode rutiner. Den uheldige episoden med feil i prisskjema i forbindelse med konkurransen om ny avtale for forbruksmateriell, synliggjør likevel viktigheten av internkontroll. Feilen førte til at konkurransen ble avlyst og har fått som konsekvens at virksomhetene står uten fellesavtale frem til september 2026, jf. tentativ fremdriftsplan beskrevet på DFØs nettsider.

Kommunikasjon

Vi opplever at innkjøpssenteret er bevisst på behovet for informasjon ute i virksomhetene og virksomhetenes behov for å kunne gi tilbakemeldinger til innkjøpssenteret. Det arbeides med nytt verktøy for å forbedre og forenkle denne kommunikasjonen.

Det er særlig viktig at det gis rettvisende informasjon i god tid om nye avtaler, både for å redusere fravalg og for å tilrettelegge for gevinstrealiseringsarbeidet som skal skje i virksomhetene. Selv om vi opplever at innkjøpssenteret er bevisste på informasjonsbehovet, er det fortsatt rom for forbedringer her, noe mange av våre informanter har påpekt.

Kontrollert vekst

Statens innkjøpssenter har lyktes i å skape betydelige nyttevirkninger for staten og samfunnet, samtidig som at de har holdt kostnader og bemanning på et relativt lavt nivå. Organisasjonen fremstår som relativt effektiv, med korte kommunikasjonsveier og gjennomføringsevne.

Vår analyse i kapittel 7 tilsier at innkjøpssenteret bør utvide virksomheten. En slik utvidelse er allerede igangsatt med hjelp av friske midler i statsbudsjettet for 2026 til utvidelse av kontorkategorien. Det er ønskelig med en videre vekst også i flere år fremover, for å hente ut en større del av de potensielle gevinstene.

Når innkjøpssenteret vokser, er det viktig at alt det som allerede fungerer svært godt med senteret videreføres, og at veksten lar seg kombinere med fortsatt effektivitet og fleksibilitet. Veksten bør gjennomføres som en stegvis fremrykning, der det høstes erfaringer underveis, og der det eventuelt tas pauser dersom det oppstår uheldige bivirkninger av veksten. Dette er i stor grad i tråd med hvordan veksten har skjedd så langt, med gradvise utvidelser og jevnlige evalueringer. Det bør utarbeides gode nøkkeltall for SIs effektivitet, for eksempel kostnad per omsatt krone, kostnad per avtale og lignende, som følges tett over tid.

I neste kapittel diskuterer vi hvilke fellesavtaler som bør prioriteres høyest ved en utvidelse av innkjøpssenteret.

8.2 Prioritering av nye fellesavtaler

Analysen i kapittel 7.2 viser at det vil kunne vært klart samfunnsøkonomisk lønnsomt å utvide SI

med flere fellesavtaler. De nordiske innkjøpssentrene har gode erfaringer med et betydelig større avtalevolum enn det SI har i dag. SI kan utvide med flere fellesavtaler for statlige virksomheter, men det vil også være mulig å utvide omfanget med fellesavtaler rettet mot kommuner.

Vurderingskriterier

Når det vurderes hvilke avtaleområder som kan være aktuelle, opplever vi at følgende vurderingskriterier er relevante:

- Hvorvidt mange av brukerne har lignende behov
- Hvorvidt omsetningsverdien av varer og tjenester innenfor innkjøpsområdet er stor
- Hvorvidt det er stordriftsfordeler eller staten har kjøpermakt innenfor innkjøpsområdet
- Hvorvidt felles innkjøp kan skje uten vesentlige negative virkninger for langsiktig konkurranse eller leverandørrisiko

Som vi har vist i denne evalueringer, er transaksjonsgevinstene ved fellesavtaler betydelig. Selv om en fellesavtale ikke skulle medføre lavere priser eller andre gunstige betingelser, vil det kunne være svært lønnsomt å inngå slike avtaler. Dersom mange virksomheter skal bli med på en avtale, vil det kreve relativt sammenfallende behov i disse virksomhetene. Sammenfallende behov er også viktig for å utløse stordriftsfordeler og kjøpermakt – dersom avtalene må inneholde for mange ulike varer eller tjenester, vil det neppe være rom for like store prisgevinster som i avtaler som konsentrerer seg om noen få varer eller tjenester. Det første vurderingskriteriet anses dermed som mer grunnleggende enn de to neste. Det fjerde kriteriet er også viktig, men i mange tilfeller kan man innrette fellesavtalen på en slik måte at langsiktig konkurranse likevel ivaretas, og leverandørrisikoen er på et akseptabelt nivå. Her vil det derfor sjelden være områder der fellesavtaler er utelukket, men det vil stilles krav til innretning.

Statens innkjøpssenter har gjort en egen vurdering av hvilke områder som er best egnet for nye fellesavtaler i regi av SI. Vi har fått tilgang til disse vurderingene, og deler i stor grad konklusjonene. SI arbeider allerede med å få på plass nye avtaler innenfor kontorområdet, så dette området er ikke omfattet av vurderingene.

For noen avtaler kan dynamiske innkjøpsordninger være et alternativ til rammeavtaler – dette må vurderes konkret i det enkelte tilfelle.

Potensial for fellesavtaler i stat versus kommune

Vi har ikke gjort en grundig analyse av hvilken sektor (stat eller kommune) som har størst potensial for fellesavtaler. Det er likevel flere forhold som peker i retning av at potensialet er størst for kommunesektoren.

Kommuneforvaltningen (kommuner, fylkeskommuner, interkommunale samarbeid og kommunale foretak som driver ikke-markedsrettet virksomhet, slik som vann og avløp) kjøpte inn for 320 milliarder kroner i 2024. Til sammenligning kjøpte statsforvaltningen, inkludert helseforetakene, inn for 335 milliarder kroner i 2024.[4] Summen av innkjøp er med andre ord like stor i kommunene som i staten.

I tillegg består kommunene av flere enkeltvirksomheter (357 kommuner, 15 fylkeskommuner og et betydelig antall interkommunale samarbeid og kommunale foretak) enn staten. Mange kommuner inngår i innkjøpssamarbeid i dag, men graden av samordning virker å være betydelig mindre enn på statlig nivå. Summen av et betydelig innkjøpsvolum, mange virksomheter og begrenset samordning i dag, tilsier at potensialet for fellesavtaler synes å være størst for kommunesektoren.

Potensielle fellesavtaler for statlige virksomheter

Profesjonelle tjenester (konsulenter og lignende) peker seg ut som et avtaleområde med stort potensial. Her har et stort flertall av de statlige virksomhetene behov for å kjøpe inn tjenester, og omsetningen er svært betydelig. Det kan være utfordrende at avtaleområdet består av en lang rekke subspesialiteter, og det vil kunne være stort behov for minikonkurranser som avropsmekanisme. Det kan også være behov for å dele opp avtaler i regionale/lokale avtaler for å ivareta behov for geografisk nærhet.

Avtaleområdet profesjonelle tjenester er svært omfattende, og det må gjøres grundige analyser av hvilke enkeltavtaler som skal prioriteres først. Det kan argumenteres for at det er hensiktsmessig å begynne med noe mindre omfattende enn IT-konsulenter, som for eksempel rekruttering eller tolkeformidling, for så å inngå avtalene med større omsetning (og antagelig større strategisk betydning for virksomhetene) etter noe tid.

Sikkerhetstjenester er en annen type tjenester som mange statlige virksomheter benytter, og der behovene kan være relativt like. Her vil det være

[4] Tallene er hentet fra SSBs statistikk på offentlige innkjøp (SSB-tabell 10807).

enkelte avtaler der geografisk nærhet er viktig, noe som kan trekke i retning regionale/lokale avtaler.

Transport er også et aktuelt område, selv om området ikke er relevant for like mange statlige virksomheter. Omsetningen er heller ikke like stor, men det er til gjengjeld antagelig ganske stor grad av standardiserte produkter og tjenester som gjør at brukerne har lignende behov.

Det er også flere avtaler innen IT som synes interessante, for eksempel knyttet til nettverks-utstyr og datasentre. Dette kan anses som relativt lavthengende frukter, siden SI allerede har gjort mye på IT-området.

Potensielle fellesavtaler for kommuner og fylkeskommuner

Fellesavtalene SI allerede forvalter, og avtaleområdene nevnt over, vil i de fleste tilfellene også være relevante for de fleste norske kommuner. Samfunnet vil kunne oppnå betydelige transaksjonsgevinster og prisgevinster hvis kommunene kan benytte de eksisterende fellesavtalene.

I tillegg har kommunene behov for å anskaffe mange typer varer og tjenester som de (fleste) statlige virksomhetene ikke har behov for. En stor del av kommunenes aktivitet knytter seg til opplæring og pleie og omsorg. Da er det behov for å anskaffe for eksempel læremidler (digitale og fysiske), legemidler, bandasjer og annet helsemateriell, vikarer for lærere, sykepleiere og annet, mat til elever og sykehjemsbeboere, lekeapparater og velferdsteknologisk utstyr.

Vi har ikke vurdert hvilke av disse avtaleområdene eller enkeltavtalene som vil være best egnet for et nasjonalt innkjøpssenter. Først må det gjøres en strategisk vurdering av om SI skal omfatte også kommuner og fylkeskommuner, deretter om kommunene og fylkeskommunene kun skal kunne benytte avtaler som er inngått med tanke på den statlige målgruppen, eller om det også skal tilbys fellesavtaler som er særskilt tilpasset kommunale behov. Dersom det fattes en slik beslutning om endret rolle for SI, vil det naturlige neste steget være å vurdere hvilke avtaleområder og avtaler som skal prioriteres.

8.3 Organiseringen av Statens innkjøpssenter

Organiseringen av innkjøpssenteret som en del av DFØ synes å fungere godt per nå. Som tidligere nevnt fremstår innkjøpssenteret som effektivt drevet, og med svært kompetente medarbeidere på alle nivåer. Innkjøpssenteret har også god tilgang på spisskompetanse i andre avdelinger i DFØ.

Vi anbefaler likevel at det gjøres en grundig vurdering av alternative organisasjonsformer for innkjøpssenteret. Som tidligere beskrevet, er nordiske innkjøpssentrene ulikt organisert og finansiert. En omorganisering kan være særlig aktuelt dersom fellesavtalene også skal tilgjengeliggjøres for kommuner. I en slik situasjon kan for eksempel et aksjeselskap, med KS og staten på eiersiden, være en relevant modell.

Dersom innkjøpssenteret skal vokse videre, kan det også argumenteres for at det blir for stort til å skulle inngå i en annen virksomhet. Behovet for å skilles ut må i så fall veies mot merkostnadene som følger av at virksomhetene må bygge opp sine egne støttefunksjoner. Dersom en utskilling fra DFØ vurderes, bør det da også vurderes om det er hele Divisjon for offentlige anskaffelser som skal skilles ut, eller bare Statens innkjøpssenter.

Det kan argumenteres godt for at et innkjøpssenter bør være selvfinansierende basert på avgifter, enten det er leverandørene eller kundene som betaler disse avgiftene. En slik modell bør følges av at senteret gis stor grad av autonomi til å velge hvilke avtaler som skal inngås og videreføres, basert på vurderinger av kostnader og inntekter. Med en slik innretning får innkjøpssenteret en mer kommersiell profil, noen som kan tilsi at senteret bør være organisert som et (stats)aksjeselskap.

Innenfor rammen av denne evalueringen har ikke vi vurdert fordeler og ulemper ved ulike organisasjons- og finansieringsmodeller. Vi kan derfor ikke anbefale en bestemt modell, men kan anbefale at dette spørsmålet utredes nærmere.

8.4 Fremtidige evalueringer av Statens innkjøpssenter

Departementet er opptatt av at grunnlaget for å kunne gjennomføre evalueringer av innkjøps-senteret skal være så godt som mulig. Det er god praksis med jevnlige evalueringer, og det er ønskelig at det skal foreligge et datagrunnlag som gjør det mulig å vurdere måloppnåelse, effektivitet og kvalitet i prosesser over tid.

Etter vår vurdering er det allerede et godt datagrunnlag for å evaluere Statens innkjøpssenter, og datagrunnlaget, kombinert med at innkjøpssenteret aktivt understøtter evaluering-sarbeidet gjennom å stille til samtaler og innhente tilleggsinformasjon, gjør at det ikke er nødvendige med vesentlige endringer på dette området.

Våre anbefalinger i denne evalueringen vil i noen grad styrke datagrunnlaget ytterligere: statistikk over fravalgsbegrunnelser, bedre data om gevinstrealisering, detaljerte data om virksomhetenes innkjøp og tydeligere sammenheng mellom de ulike strategiene og anskaffelsesdokumentene vil være nyttig for fremtidige evalueringer.

9. Referanser

DFØ. (2021). *Kategoristrategi for kontorområdet 2022–2032.*

DFØ. (2024). *DFØs virksomhetsstrategi for 2025 – 2030.*

DFØ. (2025). *Notat: Gevinster ved styrking av Statens innkjøpssenter – kategori kontor* .

DFØ. (2026). *DFØs årsrapport 2025.* DFØ. Hentet Mai 13, 2026 fra https://www.dfo.no/sites/default/files/2026-04/dfos-arsrapport-2025-uu.pdf

DFØ. (2026). *Statens innkjøpssenters anskaffelsesstrategi 2026-2030.*

Difi. (2018). *Modell for beregninger av gevinster fra felles innkjøpsavtaler i staten.* Difi.

Finansdepartementet. (2024). *INSTRUKS for Direktoratet for forvaltning og økonomistyring* .

Finansdepartementet. (2025). *Statsbudsjettet 2026 – Tildelingsbrev til Direktoratet for forvaltning og øknomistyring for 2026.* Finansdepartementet.

Hansel. (2025). *Annual report: Risks and the management of risks*. Hentet Juni 8, 2026 fra https://annualreport2025.hansel.fi/finances-2025/risks-and-the-management-of-risks/

Oslo Economics & Inventura. (2019). *Evaluering av Statens innkjøpssenter.* På oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

SKI. (2025). *IT-konsulenter* . Hentet Juni 8, 2026 fra https://www.ski.dk/aftaler/se-aftale/?id=02170025

SKI. (2025). *IT-rådgivning* . Hentet Juni 8, 2026 fra https://www.ski.dk/aftaler/se-aftale/?id=02150025

SKI. (2026). *Risikomarkører på SKI's it-hardwareaftaler*. Hentet Juni 8, 2026 fra https://www.ski.dk/videnssider/risikomarkorer-pa-ski-s-it-hardwareaftaler/

SKI. (2026). *Sikkerhedskrav og - tiltag på SKI-aftaler*. Hentet Juni 8, 2026 fra https://www.ski.dk/videnssider/sikkerhedskrav-og-tiltag-pa-ski-aftaler/

SKI. (2026). *Tele og data*. Hentet Juni 8, 2026 fra https://www.ski.dk/aftaler/se-aftale/?id=50480026

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

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

Besøksadresse:
Klingenberggata 7A
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo