

Virkninger av store offentlige kontrakter

Oslo Economics rapport 2020-21

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller lignende. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Om Inventura

Inventura er spesialister på innkjøp og verdikjedeoptimalisering. Selskapet leverer strategisk, operasjonell og regulatorisk rådgivning til kunder i alle bransjer både i privat og offentlig sektor. Inventura utfører evalueringer og analyser til støtte for beslutninger med stor samfunnsmessig betydning. Vi tilbyr faglig innsikt som del i regulatoriske prosesser og utreder konsekvenser, ressursbruk og måloppnåelse. Inventura har 75 konsulenter i et høykompetent, tverrfaglig miljø. Konsulentene er økonomer, jurister, ingeniører, samfunnsvitere, naturvitere og IT-spesialister.

Virkninger av store offentlige kontrakter/2020-21

© Oslo Economics, 27. april 2020

Kontaktperson:

Asbjørn Englund / Partner

aen@osloeconomics.no, Tel. +47 913 18 802

Foto/illustrasjon: Getty Images (iStockphoto.com)

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	5
1. Om oppdraget, bakgrunn, metode og informasjonskilder	11
1.1 Utredningsoppdrag for Nærings- og fiskeridepartementet	11
1.2 Berørte aktører og leverandørmarkeder	11
1.3 Informasjonskilder	13
1.3.1 Skriftlige kilder	13
1.3.2 Spørreundersøkelse	14
1.3.3 Stikkprøve av publiserte konkurransegrunnlag på Doffin	14
1.3.4 Intervjuer	14
1.4 Rapportens oppbygging	15
2. Hensyn som bør tas ved vurdering av alternative kontraktsstørrelser	16
2.1 Introduksjon: Om anskaffelser, organisering og kontraktsstørrelser	16
2.2 Oppdragsgivers mål	17
2.2.1 Behovsdekning/kostnad i den enkelte anskaffelse	18
2.2.2 Andre mål, herunder konkurranse på lang sikt	19
2.3 Markedsmessige forhold med betydning for valg av kontraktsstørrelse	20
2.4 Betydningen av størrelsen på samlet offentlig etterspørsel	21
3. Mat og drikke til storhusholdning	22
3.1 Konkurransesituasjonen	22
3.1.1 Kort beskrivelse av matmarkedet	22
3.1.2 Markedsmessige forhold med betydning for valg av kontraktsstørrelse	23
3.2 Størrelsen på samlet offentlig etterspørsel	25
3.3 Kartlegging av størrelser på offentlige kontrakter	27
3.4 Virkninger av alternative kontraktsstørrelser	29
3.4.1 Virkninger på behovsdekning/kostnad i den enkelte anskaffelse	29
3.4.2 Virkninger på andre mål	30
3.4.3 Konklusjon: Virkninger av alternative kontraktsstørrelser	31
4. Hotelltjenester	32
4.1 Konkurransesituasjonen	32
4.1.1 Kort beskrivelse av hotellmarkedet	32
4.1.2 Markedsmessige forhold med betydning for valg av kontraktsstørrelse	33
4.2 Størrelsen på samlet offentlig etterspørsel	35
4.3 Kartlegging av størrelser på offentlige kontrakter	37
4.4 Virkninger av alternative kontraktsstørrelser	39
4.4.1 Virkninger på behovsdekning/kostnad i den enkelte anskaffelse	39
4.4.2 Virkninger på andre mål	40
4.4.3 Konklusjon: Virkninger av alternative kontraktsstørrelser	40

5. Anleggsprosjekter	42
5.1 Konkurransesituasjonen	42
5.1.1 Kort beskrivelse av anleggsmarkedet	42
5.1.2 Markedsmessige forhold med betydning for valg av kontraktsstørrelse	44
5.2 Størrelsen på samlet offentlig etterspørsel	45
5.3 Kartlegging av størrelser på offentlige kontrakter	45
5.4 Virkninger av alternative kontraktsstørrelser	48
5.4.1 Virkninger på behovsdekning/kostnad i den enkelte anskaffelse	48
5.4.2 Virkninger på andre mål	49
5.4.3 Konklusjon: Virkninger av alternative kontraktsstørrelser	49
6. Del opp eller begrunn-prinsippet: Lovgivning og praksis	51
6.1 Europeisk og norsk lovgiving	51
6.2 Erfaring fra andre nordiske land	52
6.3 Praktiseringen av prinsippet i Norge	53
7. Tenkelige tiltak for å fremme riktige kontraktsstørrelser og god konkurranse	56
7.1 Generelle tiltak	56
7.2 Bransjespesifikke tiltak	58
8. Bibliografi	60

Sammendrag og konklusjoner

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har engasjert Oslo Economics og Inventura for å vurdere de markedsmessige konsekvensene av store offentlige kontrakter i tre utvalgte markeder. Vår anbefaling er at offentlige oppdragsgivere bør ta hensyn til både behovsdekning, kostnadseffektivitet og konkurransevirkninger ved valg av kontraktsstørrelser.

I markedet for mat og drikke til storhusholdning bør oppdragsgivere avveie kostnadsfordelene store kontrakter gir, mot de positive konkurransevirkningene oppdeling gir. I hotellanskaffelser vil oppdeling per lokasjon normalt gi både lavere kostnader og bedre konkurranse. I anleggs-markedet vil egnet kontraktsstørrelse i stor grad variere mellom ulike prosjekter.

Del opp eller begrunn-prinsippet sier at offentlige oppdragsgivere skal dele opp anskaffelser i delkontrakter, eller begrunne hvorfor de velger ikke å dele opp. En begrensning ved prinsippet er at kontraktsstørrelse også påvirkes av forhold utover kontraktsoppdeling. Mange oppdragsgivere kjenner og følger prinsippet, men ikke alle.

Om oppdraget

Utgangspunktet for utredningen er at Nærings- og fiskeridepartementet, etter mønster fra EU-retten, i 2017 vedtok del opp eller begrunn-prinsippet. Prinsippet sier at offentlige oppdragsgivere skal dele opp anskaffelser i delkontrakter, eller begrunne hvorfor de velger ikke å dele opp. I stortingsmeldingen Smartere innkjøp - effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser (Meld. St. 22 (2018-2019)), varslet regjeringen at den ville få utredet konsekvensene av store offentlige kontrakter og etterlevelsen av anskaffelsesregelverkets del opp eller begrunn-prinsipp. Med bakgrunn i dette har NFD etterspurt en utredning fra Oslo Economics og Inventura som blant annet:

- Gjør en overordnet vurdering av virkningene av oppdeling og i hvilke tilfeller det er hensiktsmessig
- Analyserer fordeler og ulemper med store kontrakter i tre utvalgte markeder: mat og drikke til storhusholdning, hotelltjenester og anleggsprosjekter
- Kartlegger praktiseringen av «del opp eller begrunn»-prinsippet
- Foreslår eventuelle tiltak for å fremme riktige kontraktsstørrelser spesielt og/eller konkurranse generelt

Hensyn som bør tas ved vurdering av alternative kontraktsstørrelser

Det oppgitte formålet for del opp eller begrunn-prinsippet i EU-retten er å fremme små og mellomstore bedrifters markedsadgang og bedre konkurransen i offentlige anskaffelser. Oppdeling av offentlige anskaffelser kan imidlertid gi virkninger utover dette. For eksempel kan valget av kontraktsstørrelse ha betydning for leverandørenes evne til å levere ytelsen, kostnadene forbundet med oppgaveløsningen og dermed prisen oppdragsgiver blir nødt til å betale.

For å analysere virkningene av alternative kontraktsstørrelser, vurderer vi at det kan være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i formålsparagrafen i anskaffelsesloven:

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

Rett kontraktsstørrelse bør vurderes utfra hvordan kontraktsstørrelsen påvirker dette overordnede målet. Dette innebærer blant annet at en offentlig oppdragsgiver ikke kun bør utforme sine kontrakter etter hva

som gir lavest mulig enhetspris i den aktuelle anskaffelsen, men også ta hensyn til hvordan store og små kontrakter kan påvirke leverandørmarkedet på sikt.

Valg av kontraktsstørrelse kan påvirke behovsdekning og kostnad i den enkelte anskaffelse på flere måter, for eksempel gjennom å påvirke kvalitet, leverandørenes marginer, kostnader og risikohåndtering, samt oppdragsgivers og tilbydernes transaksjonskostnader.

Ett forhold som i nesten alle anskaffelser taler for store kontrakter, er hensynet til å minimere oppdragsgivers og tilbydernes transaksjonskostnader. En fare er at anskaffelsesrådgivere/innkjøpere fokuserer for mye på transaksjonskostnader, ettersom det påvirker deres egen arbeidshverdag. Det er derfor viktig at oppdragsgivere unngår at transaksjonskostnader blir tillagt uforholdsmessig mye vekt i valget av kontraktsstørrelse, sammenlignet med oppdragsgiveres øvrige mål.

Virkningene av alternative kontraktsstørrelser avhenger både av behovet som skal dekkes og markedsmessige forhold i leverandørmarkedet. Videre avhenger betydningen av offentlige kontraktsstørrelser av offentlig innkjøpsmakt. Hvis offentlig sektor samlet, og de enkelte offentlige kontrakter hver for seg, står for en stor del av etterspørselen i et marked, kan offentlige oppdragsgiveres valg av kontraktsstørrelse ha stor betydning for konkurransen på lang sikt.

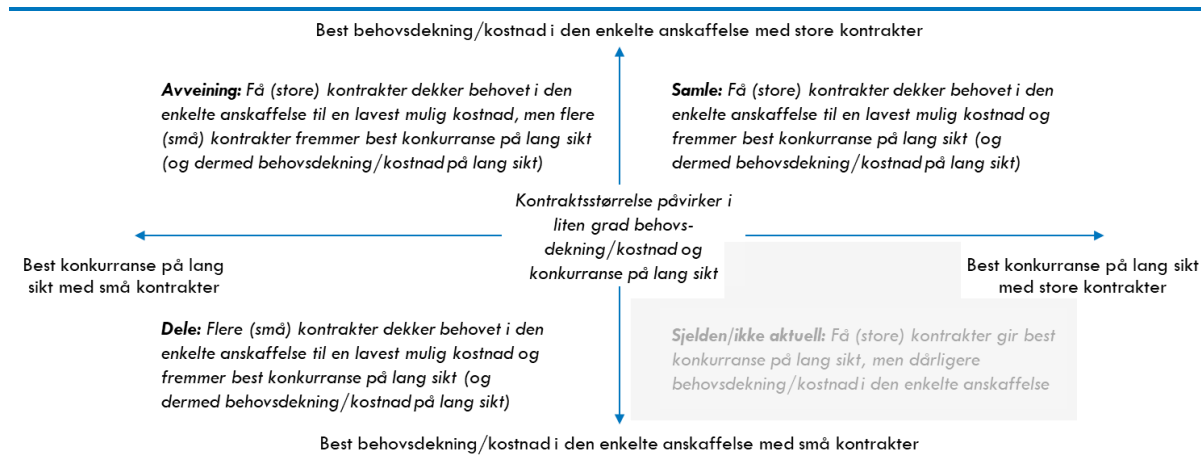
Rammeverk for å vurdere virkningene av alternative kontraktsstørrelser

Oppdragsgivere som skal velge kontraktsstørrelse kan vurdere å bruke følgende rammeverk for å analysere virkningen på to av målene for offentlige anskaffelser:

- Best behovsdekning/kostnad i den enkelte anskaffelse, og
- Best konkurranse på lang sikt

Rammeverket kan anvendes både på et leverandørmarked, og på en konkret anskaffelse, se Figur 1-1.

Figur 1-1: Rammeverk for å vurdere virkningene av alternative kontraktsstørrelser



Kilde: Oslo Economics, Inventura (2020)

Ved å vurdere hvordan kontraktsstørrelsen påvirker både behovsdekning/kostnad i den enkelte anskaffelse, og konkurranse på lang sikt, kan en type anskaffelser plasseres i én av tre anbefalingskategorier:¹

- **Samle:** Få (store) kontrakter dekker behovet i den enkelte anskaffelse til en lavest mulig kostnad og fremmer best konkurranse på lang sikt
- **Avveining:** Få (store) kontrakter dekker behovet i den enkelte anskaffelse til en lavest mulig kostnad, men flere (små) kontrakter fremmer best konkurranse på lang sikt

¹ Sjelden/ikke aktuell kategori: Få (store) kontrakter gir best konkurranse på lang sikt, men dårligere behovsdekning/kostnad i den enkelte anskaffelse

- **Dele:** Flere (små) kontrakter dekker behovet i den enkelte anskaffelse til en lavest mulig kostnad og fremmer best konkurranse på lang sikt

Anvendelse av rammeverk på tre utvalgte markeder

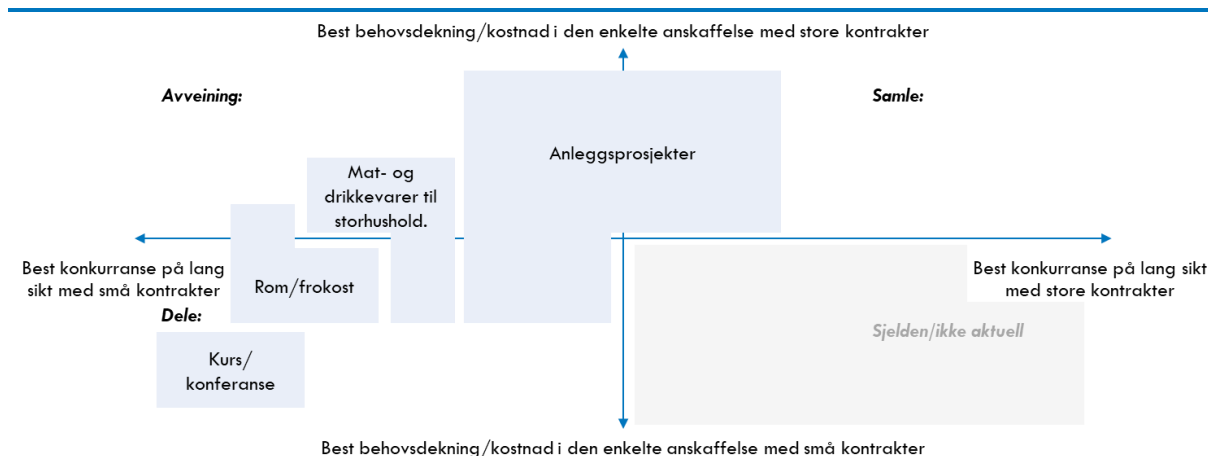
Vi har anvendt det beskrevne rammeverket for å sammenligne virkningene av alternative kontraktstørrelser i de tre markedene vi har vurdert i denne utredningen. Som vist i Tabell 1-1 og Figur 1-2 under, varierer anbefalingene mellom markedene.

Tabell 1-1: Hvordan kontraktstørrelse påvirker behovsdekning/kostnad og konkurranse i tre markeder

Marked	Behovsdekning/kostnad	Konkurranse lang sikt	Konklusjon/anbefaling
Mat og drikke til storhusholdning	Som regel best med relativt store kontrakter	Som regel best med små kontrakter	Avveie kostnads- og konkurransevirkninger
Hotelltjenester	Normalt best med små kontrakter (per lokasjon)	Best med små kontrakter	Normalt dele opp per lokasjon og tjenestetype
Anleggsprosjekter	Avhenger av oppgaven. Store kontrakter kan gi store besparelser	Best norsk konkurranse med oppdeling, best internasjonal med store	Vurdere egnet kontraktstørrelse fra sak til sak

Kilde: Oslo Economics, Inventura (2020)

Figur 1-2: Hvordan kontraktstørrelse påvirker behovsdekning/kostnad og konkurranse i tre markeder



Kilde: Oslo Economics, Inventura (2020)

Disse vurderingene beskrives nærmere i de neste avsnittene.

Mat og drikke til storhusholdning

Relativt store kontrakter gir normalt best behovsdekning/kostnad ved kjøp av mat og drikke

Vår vurdering er at relativt store kontrakter i de fleste tilfeller vil gi best behovsdekning/ kostnad ved kjøp av mat og drikke til storhusholdning. Relativt store kontrakter innebærer at flere varegrupper som naturlig hører sammen kjøpes i samme kontrakt, men at varer som tradisjonelt kjøpes separat, for eksempel frukt og grønt, ferskt kjøtt med videre, fremdeles kjøpes i egne kontrakter. Grunnen til at mindre kontrakter kan gi høyere kostnader for en gitt behovsdekning, er hovedsakelig at det kan føre til høyere distribusjonskostnader (mer kjørte kilometer og flere biler) og høyere transaksjonskostnader (flere bestillinger/mottak/faktura). Dette kan for eksempel skje dersom frosne grønnsaker utlyses som en egen, liten kontrakt og tilbyderne må ta høyde for kun å levere den produktgruppen til oppdragsgiverens lokasjoner. Dermed plasseres mat og drikke til storhusholdning over den horisontale streken i Figur 1-2: Vi vurderer at best behovsdekning/ kostnad i den enkelte anskaffelse som hovedregel nås med relativt store kontrakter. Det finnes imidlertid unntak, for eksempel anskaffelser der oppdeling er nødvendig for å kunne kjøpe varer av en spesiell kvalitet.

Små kontrakter gir best konkurranse på lang sikt i markedet for mat og drikke til storhusholdning

Samtidig som et begrenset antall kontrakter i de fleste tilfeller vil gi best behovsdekning/kostnad, vil en stor grad av oppdeling med tanke på varegrupper som regel bidra til sterkest konkurranse på sikt. Grunnen er at oppdeling på varegruppenivå gjør flest mulig direkteleverandører (og grossister) i stand til å levere flest mulig varegrupper. Mat og drikke til storhusholdning plasseres derfor til venstre for den vertikale streken i Figur 1-2: Oppdeling bidrar som hovedregel til bedre konkurranse på lang sikt. Bidraget til sterkere konkurranse i storhusholdningsmarkedet begrenses imidlertid av det faktum offentlige oppdragsgivere «kun» står for mellom 10 og 14 prosent av etterspørselen i et normalår. Virkningen av offentlige kontraktstørrelser på matmarkedet som helhet vil sannsynligvis være marginal, ettersom offentlig kontrakter ikke utgjør mer enn 1-2 prosent av etterspørselen.

Konklusjon: Ved kjøp av mat og drikke til storhusholdning må offentlige oppdragsgivere gjøre en avveining mellom behovsdekning/ kostnad i den enkelte anskaffelse og konkurranse på lang sikt

I valget av kontraktstørrelser for kjøp av mat og drikke til storhusholdning må offentlige oppdragsgivere avveie hensynet til effektivitet, som taler for normalt store kontrakter, og hensynet til konkurranse på lang sikt, som taler for en større grad av oppdeling. Det at relativt små offentlige innkjøp har begrenset påvirkning på konkurransen på sikt, taler for at offentlige oppdragsgivere i hovedsak bør velge kontraktstørrelser utfra det som gir best behovsdekning/kostnad i den enkelte anskaffelse.

Hotelltjenester (rom/frokost og kurs/konferanse)

Små kontrakter gir som hovedregel best behovsdekning/kostnad ved hotelltjenestekjøp

Oppdeling av hotellanskaffelser per lokasjon og tjenesteområde kan bidra til lavere kostnader i den enkelte anskaffelse, ved å legge til rette for tilbud fra frittstående hoteller og mindre kjeder, som kan være de mest effektive leverandørene. Oppdeling kan også føre til økt kvalitet, ved at man får flere tilbydere og et større spekter av tilbydere. Kontraktstørrelse har liten/ingen betydning for driftskostnadene per hotellgjest, ettersom kostnadene av å betjene gjester i hovedsak er uavhengig av hvor mange som er på samme avtale. Små kontrakter vil normalt gi høyere administrasjons/transaksjonskostnader, men vår samlede vurdering er at små kontrakter vil bidra til bedre effektivitet/lavere kostnader totalt. Dermed plasseres rom/frokost og kurs/konferanse under den horisontale streken i Figur 1-2: Vi vurderer at best behovsdekning/kostnad i den enkelte anskaffelse som hovedregel nås med små kontrakter, selv om det kan finnes unntak.

Små kontrakter gir best konkurranse på lang sikt i markedet for hotelltjenester

I tillegg til å bidra til best behovsdekning/kostnad, vil små kontrakter også være best for konkurransen på lang sikt i hotellmarkedet. Små kontrakter fra offentlige oppdragsgivere, som gjør det mulig å videreføre og etablere uavhengige hoteller, kan potensielt ha betydning for hvor mange konkurrerende hoteller som finnes på en lokasjon i fremtiden, og dermed prisen offentlig sektor og andre kunder må betale. Rom/frokost og kurs/konferanse plasseres derfor til venstre for den vertikale streken i Figur 1-2: Oppdeling bidrar til bedre konkurranse på lang sikt. På nasjonalt nivå utgjør offentlig sektor en relativt liten andel av markedet for overnattingstjenester (10-15 prosent), og en relativt stor andel av markedet for kurs- og konferansetjenester (30-35 prosent). I kurs- og konferansemarkedet, og i enkelte lokale hotellmarkeder (i nærheten av store offentlige arbeidsplasser mv.) kan offentlig innkjøpspraksis ha vesentlig betydning for konkurransen på sikt.

Konklusjon: Anskaffelser av hotelltjenester bør som hovedregel deles opp per lokasjon og tjenestetyp

Både hensynet til behovsdekning/kostnad, og konkurranse på lang sikt, taler for at anskaffelser av hotelltjenester som hovedregel bør deles opp per lokasjon og per tjenestetyp.

Anleggsprosjekter

Mest effektive kontraktstørrelse i anleggsprosjekter avhenger av behovet som skal dekkes. Store kontrakter kan gi store besparelser

Hvilken kontraktstørrelse i anleggsmarkedet som gir best behovsdekning/kostnad i den enkelte anskaffelse avhenger av oppgaven som skal løses. I noen prosjekter kan store anleggskontrakter gi vesentlig lavere kostnader, blant annet ved å fremme effektiv anleggsdrift, lavere transaksjonskostnader, samt muliggjøre

kontraktsformer som involverer entreprenør tidlig og gir dem økt ansvar/risiko. Det finnes imidlertid også eksempler på store kontrakter som har medført stor risiko for leverandørene, og til slutt endt i konkurs og merkostnader for oppdragsgiver. Anleggsprosjekter plasseres derfor både over og under den horisontale streken i Figur 1-2, med hovedvekten over: Vi vurderer at behovsdekning/ kostnad i enkelte anskaffelser kan bli vesentlig bedre av store kontrakter, men det finnes anskaffelser der forskjellen er liten, og anskaffelser der små kontrakter gir best behovsdekning/kostnad.

Flere mindre kontrakter vil gi bedre konkurranse fra norske entreprenører, flere store kontrakter vil gi flere tilbud fra utenlandske entreprenører

Markedet for anleggstjenester kan deles inn i oppdrag som kan tas direkte av mindre maskinentreprenører, mellomstore norske entreprenører, store nasjonale, og store internasjonale. Mindre og mellomstore kontrakter vil fremme vindersjansene til særlig mindre maskinentreprenører og mellomstore/store nasjonale aktører. Potensielt kan mindre og mellomstore kontrakter bidra til flere effektive norske aktører på lang sikt. Flere svært store kontrakter er også forenlig med høy konkurranse på lang sikt, men konkurransen vil da i hovedsak komme fra store, internasjonale entreprenører, som kan fordele risikoen knyttet til store prosjekter på en større prosjektportefølje. Anleggsprosjekter plasseres derfor både til venstre og høyre for den vertikale streken i Figur 1-2: Vi vurderer at konkurransen fra norske aktører på sikt vil være best med små/mellomstore kontrakter, mens konkurransen fra store internasjonale aktører vil være best med store kontrakter.

Konklusjon: Rett kontraktsstørrelse i anleggsprosjekter avhenger av prosjektet og hvorvidt oppdragsgiver er opptatt av å utvikle norske entreprenører

I prosjekter der store oppgaver naturlig henger sammen, kan oppdragsgivere potensielt redusere kostnader og risiko ved å sette ut oppdraget til én ansvarlig entreprenør som bruker sin kompetanse og informasjon til å redusere kostnader og risiko. Dersom oppdragene er tilstrekkelig store (over et par milliarder kroner), må oppdragsgiver ta høyde for at oppdraget ofte vil gå til en større utenlandsk entreprenør (og dennes norske og utenlandske underleverandører), heller enn norske entreprenører. I oppdrag der det finnes naturlige skiller mellom arbeidsomfanget i en prosjektportefølje, kan oppdeling i flere kontrakter gi tilnærmet like god, og kanskje i noen tilfeller bedre effektivitet. Oppdeling i flere kontrakter vil også fremme norske entreprenørers vindersjanser.

Del opp eller begrunn-prinsippet

Lovgivning

I 2017 ble del opp eller begrunn-prinsippet vedtatt. Prinsippet sier at offentlige oppdragsgivere skal dele opp anskaffelser i delkontrakter, eller begrunne hvorfor de velger ikke å dele opp.

Begrensninger

En begrensning ved del opp eller begrunn-prinsippet er at det kun sier at den enkelte anskaffelsesprosess skal vurderes delt opp i delkontrakter. Faktiske kontraktsstørrelser, og dermed små og mellomstore bedrifters mulighet til å konkurrere, avhenger imidlertid ikke bare av antall delkontrakter, men også av organiseringen av behovsdekningen (for eksempel i prosjekter, innkjøpssamarbeid og lignende) og i oppdragsgivers valg av antall anskaffelsesprosesser. Det betyr at en *oppdelt* kontrakt kan være *større* enn en tilsvarende ikke-oppdelt kontrakt, dersom førstnevnte er del av en større organisering og/eller større anskaffelsesprosess. En annen begrensning ved del opp eller begrunn-prinsippet er at begrunnelsen ikke kan overprøves, og at brudd på plikten til å begrunne eller dele opp ikke har rettsvirkninger.

Variierende praksis for begrunnelse

For å vurdere praktiseringen av del opp eller begrunn-prinsippet har vi gjennomført en spørreundersøkelse blant norske, offentlige oppdragsgivere. Undersøkelsen fikk 77 svar (svarprosent 22 %). Utvalget er representativt med tanke på at respondentene kommer fra 73 ulike virksomheter, med en forholdsmessig fordeling mellom kommunale og statlige aktører. Utvalget er imidlertid såpass lite at svarene må tolkes med forsiktighet.

Av de 77 respondentene i spørreundersøkelsen, svarte kun 44 prosent at de tror at kollegaene i stor eller svært stor grad har kjennskap til del opp eller begrunn-prinsippet. Et annet funn fra den samme spørreundersøkelsen var at kun 18 prosent av respondentene alltid gir begrunnelse når de velger ikke å dele opp. 23 prosent oppga at de aldri eller sjelden gir begrunnelse.

Ulik praksis for oppdeling. I noen bransjer har utviklingen gått i retning av større kontrakter

Blant respondentene svarer 28 prosent at de aldri eller sjelden deler opp anskaffelser i flere delkontrakter. 48 prosent svarer at de gjør det av og til, og 18 prosent svarer at de ofte gjør det.

27 prosent av respondentene svarer at kontraktene er blitt mer samlet i løpet av de siste par årene. Kun 10 prosent svarer at kontraktene er blitt mindre samlet over tid (63 prosent svarte hverken mer eller mindre).

Statistikk fra anleggsbransjen tyder på at kontrakter i enkelte bransjer er blitt vesentlig større over tid. På samferdselsområdet har kontrakter på over én milliard har gått fra å være nesten ikke-eksisterende før 2013, til å utgjøre mer enn halve markedet fra 2019.

Tenkelige tiltak for å fremme riktige kontraktsstørrelser og god konkurranse i offentlige anskaffelser

Som en del av utredningen har vi identifisert flere tenkelige tiltak for å fremme riktige kontraktsstørrelser, samt mulige tiltak for å fremme god konkurranse, og mulighetene til små og mellomstore aktører. Vi har identifisert følgende tenkelige tiltak på tvers av leverandørmarkedene/bransjene:

- Bredere markedsdialog, også med nye tilbydere, om kontraktsstørrelse og krav
- Informere/instruere om del opp eller begrunn-prinsippet
- Krav om å forklare kontraktsstørrelse (uansett oppdeling eller ikke)
- Veileder i valg av kontraktsstørrelse (per bransje)
- Redusere krav i anskaffelser, og heller bruke kriterier, for å legge til rette for små/nye leverandører

I tillegg til de generelle tiltakene, har vi identifisert følgende tenkelige tiltak i de tre markedene vi har analysert i denne utredningen:

- Veileder for hvordan mat- og drikkeanskaffelser kan gjøres på en måte som åpner for små aktører
- Portal for hotelltjenester som gjør det mer effektivt å bruke leverandører som kun har én lokasjon
- Porteføljeplan for bygg- og anleggskontrakter som tar hensyn til utviklingen av norske leverandører

Tiltakene er beskrevet kort i rapporten. Vi har som en del av dette arbeidet ikke vurdert fordeler, ulemper og hindre knyttet til hvert av de mulige tiltakene. Det kan være juridiske problemstillinger knyttet til flere av tiltakene, som heller ikke er vurdert her. De må derfor *ikke* ansees som anbefalinger, men kun som tenkelige tiltak, som må utredes nærmere dersom de vurderes som aktuelle av norske myndigheter.

1. Om oppdraget, bakgrunn, metode og informasjonskilder

1.1 Utredningsoppdrag for Nærings- og fiskeridepartementet

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har engasjert Oslo Economics og Inventura for å vurdere de markedsmessige konsekvensene av store offentlige kontrakter.

Utgangspunktet for utredningen er at Nærings- og fiskeridepartementet, etter mønster fra EU-retten, i 2017 vedtok del opp eller begrunn-prinsippet, som sier at offentlige oppdragsgivere skal dele opp anskaffelser i delkontrakter, eller begrunne hvorfor de velger ikke å dele opp (Anskaffelsesforskriften § 19-4). Det oppgitte formålet til EU-lovgiverne er å fremme små og mellomstore bedrifters markedsadgang og bedre konkurransen i offentlige anskaffelser.²

I stortingsmeldingen Smartere innkjøp - effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser (Meld. St. 22 (2018-2019)), varslet regjeringen at den ville få utredet konsekvensene av store offentlige kontrakter og etterlevelsen av anskaffelsesregelverkets del opp eller begrunn-prinsipp, noe som ble gjentatt i regjeringens strategi for små og mellomstore bedrifter (Departementene, 2019).

I regjeringens strategi for små og mellomstore bedrifter fremhevet regjeringen at oppdeling av anskaffelser kan bidra til å styrke konkurransen både på kort og lang sikt, ved at kontraktene lettere blir tilpasset mindre bedrifters kapasitet, fagområde og geografiske plassering. Samtidig er det ikke gitt at oppdeling av kontrakter alltid er det mest hensiktsmessige. Store kontrakter kan gi effektivitetsgevinster. Oppdragsgiver må derfor ha mulighet til å foreta en helhetlig vurdering av når det er hensiktsmessig å dele opp en konkret anskaffelse eller ikke (NFD, 2019).³

² "Public procurement should be adapted to the needs of SMEs. [...] To that end and to enhance competition, contracting authorities should in particular be encouraged to divide large contracts into lots. Such division could be done on a quantitative basis, making the size of the individual contracts better correspond to the capacity of SMEs, or on a qualitative basis, in accordance with the different trades and specialisations involved, to adapt the content of the individual contracts more closely to the specialised sectors of SMEs or in accordance with different subsequent project phases." (EU, 2014).

Med bakgrunn i dette har NFD etterspurt en utredning som:

1. Gjør en overordnet vurdering av virkningene av oppdeling og i hvilke tilfeller det er hensiktsmessig
2. Vurderer konkurransesituasjonen i tre utvalgte markeder (mat og drikke til storhusholdning, hotelltjenester og anleggsprosjekter)
3. Analyserer fordeler og ulemper med store kontrakter i de tre markedene
4. Kartlegger praktiseringen av «del opp eller begrunn»-prinsippet
5. Foreslår eventuelle tiltak for å fremme riktige kontraktsstørrelser spesielt og/eller konkurranse generelt

1.2 Berørte aktører og leverandørmarkeder

Små og mellomstore bedrifter

Små og mellomstore bedrifter er definert som bedrifter med 100 eller færre ansatte.⁴ Ved inngangen til 2019 var det nesten 582 000 aktive virksomheter i Norge. Av disse hadde ca:

- ~ 380 000 ingen ansatte
- ~ 140 000 mellom 1 og 9 ansatte
- ~ 50 000 mellom 10 og 49 ansatte
- ~ 6 000 mellom 50 og 99 ansatte

Disse virksomhetene utgjør over 99 prosent av alle aktive bedrifter, og står for om lag 70 prosent av verdiskapingen i privat sektor (Departementene, 2019).⁵

Små og mellomstore bedrifters andel av offentlige anskaffelser

Det finnes ikke helhetlig statistikk som viser hvor mange virksomheter som leverer til det offentlige, hvem de er eller hvor stor andel av de offentlige

³ Oppdeling kan medføre en mindre effektiv anskaffelsesprosess og reduserte muligheter til å realisere samdrifts- og stordriftsfordeler.

⁴ EUs definisjon er små bedrifter definert som bedrifter med under 50 ansatte og årlig omsetning under 10MEUR. Mellomstore bedrifter er definert som bedrifter mellom 50 og 250 ansatte og årlig omsetning under 50MEUR (EU kommisjonen, 2020).

⁵ Ca. 3 500 store bedrifter hadde flere enn 100 ansatte. Disse utgjør under 1 prosent av antallet aktive bedrifter og står for ca. 30 prosent av verdiskapingen i privat sektor.

kontraktene som går til små og mellomstore bedrifter. Til utarbeidelsen av strategi for små og mellomstore bedrifter fikk regjeringen tilgang til tall som viste hvordan vareinnkjøp for til sammen 154 milliarder kroner til kommunal sektor i 2017 fordelte seg på ulike leverandører. Statistikken viste at leverandører med under 100 ansatte stod for 98 prosent av leverandørene som fakturerte kommunesektoren, og ca. 60 prosent av det totale innkjøpsvolumet i statistikken⁶. Et mindre antall store bedrifter (med over 100 ansatte) stod for ca. 40 prosent av volumet⁷, se Tabell 1-1.

Tabell 1-1: Andel av antall leverandører, innkjøpsvolum og verdiskaping gruppert etter leverandørens størrelse

Størrelse	Andel av antall lev.	Andel av innkjøpsvolum	Andel av privat verdiskaping
Små og mellomstore < 100 ans.	98%	Ca. 60%	Ca. 70%
Store ≥ 100 ansatte	2%	Ca. 40%	Ca. 30%

Kilde: Småbedriftslivet. Strategi for små og mellomstore bedrifter (2019). Leverandørdatabasen 2017. Kommunal Rapport og Enhetsregisteret. Bearbeidet av Difi.

Disse kildene indikerer at små og mellomstore bedrifter stod for mesteparten av leveransene til kommunesektoren i 2017 (ca. 60 prosent av verdien til anskaffelsene i statistikken), men at deres andel var noe (ti prosentpoeng) lavere enn små- og mellomstore bedrifters andel av samlet verdiskaping i privat sektor (ca. 70 prosent).

Tallene er ikke direkte sammenlignbare, ettersom de omhandler ulike verdiskapingsmål⁸. Videre kan forskjellen forklares med flere forhold, blant annet at små- og mellomstore bedrifter i mange tilfeller vil være underleverandører til store bedrifter, som i større grad er direkteleverandører til offentlige oppdragsgivere. Likevel kan statistikken, samt

øvrige innspill til regjeringens strategi for små- og mellomstore bedrifter, tyde på at det er et potensiale for økt deltakelse fra små og mellomstore bedrifter i konkurranser om offentlige oppdrag.

Utvalgte leverandørmarkeder

I denne utredningen har NFD bedt Oslo Economics og Inventura om å analysere virkninger av valg av kontraktsstørrelser i tre markeder:

- Markedet for mat og drikke til storhusholdning
- Hotellmarkedet
- Anleggsmarkedet

Med offentlige anskaffelser i storhusholdningsmarkedet menes kjøp og salg av dagligvarer til for eksempel sykehus, sykehjem, skoler, barnehager og kantiner. Her har NFD fått innspill om at enkelte oppdragsgiverne i for stor grad søker samlet leveranse av alle typer dagligvarer, slik at kun de store aktørene i markedet kan delta.

For hotellmarkedet har flere tilbydere gitt NFD innspill om at offentlige oppdragsgiverne i for stor grad setter krav om at leverandørene må kunne tilby landsdekkende tjenester, slik at kun leverandører som har hoteller flere steder i landet har mulighet til å delta i konkurransene.

I anleggsmarkedet har NFD fått innspill om at de offentlige kontraktene er så store, at kun de internasjonale, og de aller største norske entreprenørene, har kapasitet og ressurser nok til å påta seg oppdraget som hovedleverandør.⁹

Øvrige leverandørmarkeder

Oppdragsgiveres valg av kontraktsstørrelse har betydning for flere leverandørmarkeder enn de tre utvalgte markedene som analyseres i denne utredningen. I alle leverandørmarkeder vil kontraktsstørrelser, og eventuell oppdeling av anskaffelser, ha betydning for konkurransen generelt og konkurransen fra små og mellomstore bedrifter spesielt.

For eksempel vil antallet, og den geografiske spredningen av, lokasjoner som skal betjenes av én

⁶ Statistikken viste nøyaktig 59 prosent.

⁷ Statistikken viste nøyaktig 41 prosent.

⁸ For eksempel kan små og mellomstore bedrifters andel av det statlige innkjøpsvolumet være lavere enn deres andel av det kommunale innkjøpsvolumet. Innspill fra intervjuobjekter tyder på at dette kan være tilfelle, noe som er sannsynlig ettersom de største offentlige kontraktene i Norge er

statlige. Vi mangler imidlertid data til å anslå fordelingen av statlig innkjøpsvolum mellom bedrifter av ulik størrelse.

⁹ Anleggsmarkedet, slik det analyseres i denne utredningen omfatter ikke det tilgrensende markedet for byggeprosjekter/bygg. Anleggsmarkedet inkluderer blant annet investeringer og vedlikehold av veier, bruer og tunneler, jernbane- og sporveisanlegg, havner- og kaier, energianlegg og vann- og avløpsanlegg

kontrakt være avgjørende for hvilke aktører som har kapasitet til å tilby renholdstjenester til en offentlig oppdragsgiver. Andre eksempler på leverandørmarkeder som berøres av valg av kontraktstørrelse er:

- Eiendomsdrift/Facility Management (kan inkludere renhold)
- Bygg
- Vaskeritjenester
- Reisebyrå
- Hjelpemidler til personer med nedsatt funksjonsevne
- IT-tjenester/rådgiving
- IT-utstyr (hardware/software)
- Kontormøbler
- Konsulenttjenester
- Renovasjonstjenester

Som en del av dette arbeidet har vi ikke vurdert virkningene av kontraktstørrelser i disse bransjene spesifikt. Oppdragsgivere og myndigheter som vurderer rett kontraktstørrelser i disse og andre markeder kan anvende metodikken vi beskriver i kapittel 2 i denne utredningen for selv å analysere virkningene av alternative kontraktstørrelser i disse bransjene. I markeder som har fellestrekk med henholdsvis mat- og drikke-, hotell- og anleggsmarkedene, kan oppdragsgivere og myndigheter vurdere om våre analyser av nevnte markeder har overføringsverdi for markedene de vurderer.

1.3 Informasjonskilder

Som informasjonskilder har vi benyttet:

- Skriftlige kilder
- Spørreundersøkelse blant offentlige oppdragsgivere
- Stikkprøve av publiserte konkurransegrunnlag
- Intervjuer

1.3.1 Skriftlige kilder

Det er benyttet en rekke skriftlige kilder og statistikk i arbeidet med utredningen. For det teoretiske grunnlaget for å vurdere markedsmessige virkninger av ulike kontraktstørrelser er Giancarlo Spagnolos *Handbook of Procurement* benyttet som hovedkilde (Spagnolo, et al., 2006).

For de aktuelle markedene er det benyttet ulike skriftlige kilder. I det følgende henviser vi til de

viktigste skriftlige kildene som er benyttet for de aktuelle markedene.

I markedet for mat og drikke til storhusholdning er blant annet følgende utredning benyttet:

- *Etableringshindringer i dagligvaresektoren*, Rapport til Nærings- og fiskeridepartementet (Oslo Economics, 2017)

Utredningen omhandler etableringshindringer i dagligvaremarkedet, men omhandler også forhold som er relevante for storhusholdningsmarkedet. Videre har vi benyttet statistikk om omsetningstall og markedsandeler fra følgende markedsanalyser:

- *Storhusholdningsmarkedet 2019-2020*, (Flesland Markedsinformasjoner, 2019)
- *Servicehandelsmarkedet 2019-2020*, (Flesland Markedsinformasjoner, 2019)
- *Dagligvarerapporten 2020*, (Nielsen, 2020)

For hotellmarkedet har vi benyttet Difis Kategori-strategi for reiseområdet for perioden 2019-2024 som ett av kildene for å vurdere offentliges forbruk av hotelltjenester. Videre er det innhentet statistikk om hotellmarkedet generelt fra SSB.

For anleggsmarkedet har vi blant annet benyttet følgende rapport om virkningen av store kontrakter i anleggsmarkedet:

- *Analyse av effektene av oppdeling av veikontrakter*. Rapport utarbeidet på vegne av Maskinentreprenørenes forbund (Samfunnsøkonomisk Analyse, 2016)

Statistikk om anleggsmarkedet er basert på regnskapstall fra Proff Forvalt, samt markedsdata fra Veidekke. Veidekkes markedsdata er basert på deres offentlige tilgjengelige markedsrapporter, samt en oversendt oversikt over tildelinger av anleggskontrakter med en verdi på over 500 millioner kroner siden 2011.

Videre har vi gjennomgått følgende evalueringer av forskrifter tilsvarende det norske del opp eller begrunn-prinsippet i andre nordiske land:

- *Dela opp eller motivera i opphandlingen*. (Konkurransverket, 2018)
- *Bedre adgang til udbud for små og mellemstore virksomheder*. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2017)

I tillegg viser vi til en rekke rapporter om, og statistikk av, de ulike markedene (se referanselisten i slutten av rapporten).

1.3.2 Spørreundersøkelse

Undersøkelsen er basert på svar fra 77 personer som jobber hos offentlige oppdragsgivere (svarprosent 22 prosent). De 77 personene representerer 73 unike offentlige virksomheter.

47 prosent av respondentene jobber i kommunal virksomhet og 46 prosent i statlig virksomhet. De åtte resterende prosentene i utvalget jobbet i fylkeskommunal virksomhet eller annen offentlig virksomhet.

Utvalget er representativt med tanke på at de kommer fra 73 ulike virksomheter, med en forholdsmessig fordeling mellom kommunale og statlige aktører. Utvalget er imidlertid såpass lite at svarene må tolkes med forsiktighet.

1.3.3 Stikkprøve av publiserte konkurransegrunnlag på Doffin

Videre har vi gjennomført en stikkprøve av konkurransegrunnlag som er publisert på Doffin for

å undersøke i hvilken grad anskaffelser var oppdelt i delkontrakter innenfor de tre utvalgte markedene. For hvert av markedene ble det innhentet 10 konkurransegrunnlag. Deretter ble det gjort en kvalitativ vurdering av grad av oppdeling i de ulike anskaffelsene. Grad av oppdeling ble vurdert relativt opp mot anskaffelsen med høyest og lavest grad av oppdeling innad i utvalget. Anskaffelsen med høyest grad av oppdeling fikk høyest karakter (5), og anskaffelsen med lavest grad av oppdeling fikk lavest karakter (1).

1.3.4 Intervjuer

Til sammen har vi gjennomført 15 intervjuer, se Tabell 1-2¹⁰. I utredningen har vi, så langt det var mulig, forsøkt å intervjuer oppdragsgiver, leverandør og/eller konkurrerende tilbyder fra én og samme anskaffelse for å undersøke virkningene av kontraktsstørrelse i den konkrete anskaffelsen, samt i leverandørmarkedet generelt. Det ble også gjennomført intervjuer med bransjeorganisasjoner innenfor de aktuelle markedene.

Tabell 1-2: Intervjuobjekter

Bransje	Tye intervjuobjekt	Virksomhet
Overordnet	Bransjeorganisasjon	NHO
Mat og drikke	Leverandør	Asko
Mat og drikke	Leverandør	Servicegrossistene
Mat og drikke	Bransjeorganisasjon	NHO Service og handel
Mat og drikke	Bransjeorganisasjon	Dagligvareleverandørenes forening
Anlegg	Oppdragsgiver	Nye Veier
Anlegg	Leverandør	Høehre Entreprenør
Anlegg	Bransjeorganisasjon	Entreprenørforeningen – bygg og anlegg
Anlegg	Bransjeorganisasjon	Bygggenæringens landsforening
Hotell	Oppdragsgiver	Sykehusinnkjøp
Hotell	Leverandør	Scandic Hotels
Hotell	Leverandør	Festningshotellene
Hotell	Oppdragsgiver/Ekspert	Statens Innkjøpscenter
Hotell	Bransjeorganisasjon	NHO Reiseliv

¹⁰ Det ble gjennomført to intervjuer med representanter for Nye Veier

1.4 Rapportens oppbygging

Denne rapporten er strukturert som følger: I kapittel 2 beskriver vi vår metode for å vurdere virkningene av alternative kontraktsstørrelser i ulike markeder. Her gjennomgår vi hvilke mål en oppdragsgivers burde ha i en anskaffelse, og vi utleder et rammeverk som oppdragsgivere kan benytte for å vurdere alternative kontraktsstørrelser. Avslutningsvis går vi gjennom markedsmessige forhold med særlig betydning for virkningene av alternative kontraktsstørrelser.

I kapittel 3, 4 og 5 analyserer vi virkningene av alternative kontraktsstørrelser i henholdsvis markedet for mat og drikke til storhusholdning,

hotellmarkedet og i anleggsmarkedet. I hvert av kapitlene gjennomgår vi konkurransesituasjonen i markedet og det offentliges samlede etterspørsel. Basert på funnene fra disse analysene, vurderer vi virkningene av alternative kontraktsstørrelse.

I kapittel 6 beskriver vi lovgivingen knyttet til del opp eller begrunn-prinsippet og praktiseringen av denne. I dette kapitlet beskriver vi den norske forskriften, evaluering av tilsvarende regler i andre nordiske land, og funn fra vår kartlegging av praktiseringen av prinsippet i Norge.

Til slutt, i kapittel 7, nevner vi tenkelige tiltak for å fremme riktig kontraktsstørrelse og god konkurranse i offentlige anskaffelser.

2. Hensyn som bør tas ved vurdering av alternative kontraktstørrelser

2.1 Introduksjon: Om anskaffelser, organisering og kontraktstørrelser

Kort om offentlige anskaffelser

Offentlige anskaffelser er avgjørende for offentlige tjenesteytelse og myndighetsutøvelse. Kjøp av sykehusbygg, forsvarsmateriell og andre varer og tjenester gjør stat, fylkeskommune, kommune og tilhørende foretak i stand til å utføre sine oppgaver (Oslo Economics, 2018).

Offentlige anskaffelser i form av kjøp av varer, tjenester og investeringer utgjorde 489 milliarder kroner i 2018 (SSB, 2019a).¹¹ Av de 489 milliarder kronene som ble brukt til varer, tjenester og investeringer, stod staten for 44 prosent (214 milliarder kroner), kommuneforvaltningen (kommuner og fylkeskommuner) for 41 prosent (200 milliarder kroner) og offentlig forretningsdrift¹² for 15 prosent (75 milliarder kroner).

Organisering av behovsdekningen

Organiseringen av behovsdekningen (for eksempel i prosjekter, innkjøpssamarbeid og lignende) har potensielt betydning for størrelsen på offentlige kontrakter. For eksempel kan ett prosjektbehov dekkes ved å organisere tre delprosjekter med hver sin anskaffelsesenheter. Driftsbehov kan enten dekkes desentralt i organisasjonen (lokale anskaffelser), sentralt i organisasjonen (sentrale anskaffelser), eller over organisasjonen (innkjøpssamarbeid).

Valg av antall anskaffelser (anskaffelsesprosesser)

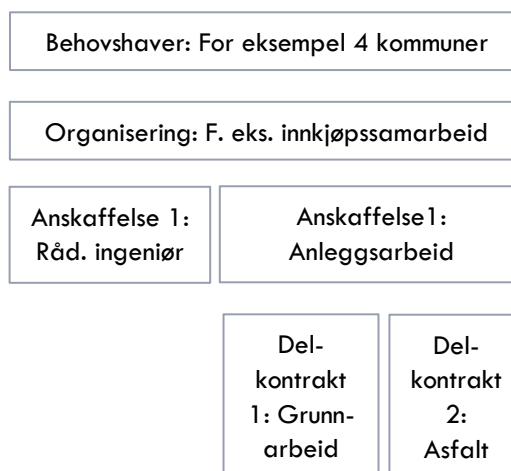
Den ansvarlige innkjøpsenhet, enten det er en lokasjon, en kommune eller et innkjøpssamarbeid, kan igjen velge hvor mange anskaffelser¹³ (anskaffelsesprosesser) de ønsker å gjennomføre for å dekke behovet.

I et prosjekt kan oppdragsgiver for eksempel gjennomføre én anskaffelsesprosess for kjøp av rådgivende ingeniører, én for skogrydding, en eller flere for anleggsarbeid (avhengig av ønsket kontrakts/arbeidsform), samt flere mindre anskaffelsesprosesser for å dekke øvrige behov, for eksempel overnatting, HMS-rådgivere, administrativt utstyr og så videre.

Oppdeling av anskaffelser i delkontrakter

Der oppdragsgiver vurderer det som egnet, vil anskaffelsesprosessene organiseres som konkurranser om flere delkontrakter¹⁴. Anskaffelsen av anleggsarbeid kan for eksempel deles opp i én kontrakt for grunnarbeid og én kontrakt for asfaltleveranser. Alternativt kan samme anskaffelse være delt opp i flere (del)totalkontrakter for kortere strekninger, se Figur 2-1.

Figur 2-1: Organisering, valg av antall anskaffelser og oppdeling av anskaffelser i delkontrakter



Kilde: Oslo Economics (2020)

¹¹ Offentlige innkjøp utgjorde 564 milliarder kroner i 2018 (SSB). Beløpet tilsvarte 16 prosent av verdiskapingen i Norge og 19 prosent av verdiskapingen fastlands-Norge samme år (SSB). Dette tallet inkluderer 75 milliarder kroner i produktkjøp til husholdningene, som støttes av offentlig sektor, for eksempel refusjoner ved kjøp av legemidler.

¹² Offentlig forretningsdrift: Statlig, kommunal og fylkeskommunal næringsvirksomhet som er en del av staten, kommunene eller fylkeskommunene som juridisk person, samt

interkommunale selskaper (IKS og selskaper hvor kommunene eller fylkeskommunene har ubegrenset økonomisk ansvar.

¹³ En anskaffelse er en prosess med sikte på å dekke et behov for levering av varer, utførelse av en tjeneste eller utførelse av bygg- og anleggsarbeid (anskaffelser.no, 2014).

¹⁴ En kontrakt: gjensidig bebyrdende avtale som en eller flere oppdragsgivere inngår skriftlig med en eller flere leverandører (Forskrift om offentlige anskaffelser, 2017).

Som overnevnte eksempel viser, kan kontraktsstørrelsen bestemmes av oppdragsgivers organisering (for eksempel hvor mange prosjekter et behov skal dekkes med), valget av antall anskaffelsesprosesser og til slutt antall delkontrakter. En kontrakt som ikke er delt opp i delkontrakter kan derfor være mindre enn tilsvarende kontrakt som er delt opp, dersom sistnevnte inngår i én større anskaffelsesprosess og/eller organisering enn førstnevnte.

Nøkkelbegrep: Kontraktsstørrelse

For å unngå å blande oppdelte kontrakter med små kontrakter (noe oppdelte kontrakter ikke nødvendigvis er), vil vi i deler av denne utredningen i flere sammenhenger bruke begrepet kontraktsstørrelse. Med kontraktsstørrelse menes hvilke og hvor store mengder varer og tjenester som omfattes av én kontrakt. Kontraktsstørrelse kan defineres både absolutt og relativt:

- Absolutt kan defineres på flere måter:
 - Hvor stor verdi kontrakten har i kroner
 - Hvor mange vare- og tjenesteområder som er omfattet av én og samme kontrakt
 - Hvor stor geografisk utstrekning kontrakten har (for eksempel i antall kommuner eller kvadratkilometer)
- Relativ kontraktsstørrelse kan defineres etter:
 - Hvor stor er kontrakten sammenlignet med den største og minste kontraktsstørrelsen oppdragsgiver med rimelighet kunne forventes å velge
 - Hvor stor kontrakten er sammenlignet med det som er vanlig i bransjen/det andre gjør

For eksempel vil en kontrakt for leveranse av poteter til ett sykehjem være en liten kontrakt i absolutt forstand (liten kroneverdi, få varegrupper, kun én lokasjon) og i relativ forstand (kommunen kunne valgt å kjøpe inn mat for flere lokasjoner enn én av gangen og inkludert flere varegrupper i én og samme kontrakt).

2.2 Oppdragsgivers mål

Utgangspunkt for metodeutvikling: Mål for offentlige anskaffelser

Som beskrevet er hensynet til konkurransen, herunder konkurransen fra små og mellomstore bedrifter, bakgrunnen for del opp eller begrunningsprinsippet. Valg av kontraktsstørrelser har imidlertid en rekke virkninger, utover effekten for

konkurransen og små- og mellomstore bedrifter. For eksempel kan valget av kontraktsstørrelse, og eventuell oppdeling, ha avgjørende betydning for leverandørens evne til å levere ytelsen, kostnadene forbundet med oppgaveløsningen og dermed prisen oppdragsgiver blir nødt til å betale.

For å analysere virkningene av alternative kontraktsstørrelser, vurderer vi at det kan være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i formålene med offentlige anskaffelser.

Overordnet mål for offentlige anskaffelser

Offentlige oppdragsgivers overordnede mål kan oppsummeres med formålsparagrafen i anskaffelsesloven (Lov om offentlige anskaffelser, 2016):

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

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

Best behovsdekning til en lavest mulig kostnad i den enkelte anskaffelse

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

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

Andre mål, herunder konkurranse på lang sikt

Offentlige oppdragsgivere har flere langsiktige mål, i tillegg til det opprinnelige målet om å oppnå

en best mulig behovsdekning til en lavest mulig kostnad i den enkelte anskaffelse. Noen av disse målene, herunder konkurranse på sikt, kan knyttes til den første delen av formålsparagrafen i anskaffelsesforskriften (fordi konkurranse bidrar til effektiv bruk av samfunnets ressurser). Øvrige samfunnshensyn, som hensynet til miljø, lønn- og arbeidsforhold og menneskerettigheter, knytter seg i hovedsak til andre del av formålsparagrafen, det vil si å bidra til at «det offentlige opptre med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte».

2.2.1 Behovsdekning/kostnad i den enkelte anskaffelse

For å oppnå en best mulig behovsdekning til en lavest mulig kostnad, bør oppdragsgiver velge kontraktsstørrelser som gir:

- *Konkurranse i den enkelte anskaffelsen*, slik at prisen gjenspeiler leverandørens faktiske kostnader og ikke monopolpriser, og
- *Effektivitet i den enkelte anskaffelsen*, det vil si at anskaffelsen er utformet på en måte som gjør det mulig for leverandør og oppdragsgiver å sammen gjennomføre oppdraget på en mest mulig effektiv måte. Effektivitet kan defineres som totale kostnader¹⁵ for en gitt behovsdekning, noe som blant annet inkluderer:
 - *Kvalitet på varen/tjenesten*, som er avgjørende for behovsdekningen
 - *Leverandørens kostnader*, som sammen med konkurransen vil være styrende for tilbudsprisene
 - *Leverandørens og oppdragsgivers risiko*, som kan ha stor betydning for endelig kostnad
 - *Transaksjonskostnader*, som inngår som en del av totale eierkostnader

Valg av kontraktsstørrelse kan påvirke behovsdekning/kostnad i den enkelte anskaffelse på flere måter. For de fleste variablene, for eksempel konkurransen, leverandørens kostnader og risikohåndtering, avhenger rett kontraktsstørrelse av det konkrete behovet som skal dekkes og det leverandørmarkedet som kan dekke det.

Ett forhold som i nesten alle anskaffelser taler for store kontrakter, er hensynet til å minimere oppdragsgivers (og tilbydernes)

transaksjonskostnader. En fare er at anskaffelsesrådgivere/innkjøpere fokuserer for mye på transaksjonskostnader, ettersom det påvirker deres arbeidshverdag i svært stor grad. Transaksjonskostnader er imidlertid bare ett av mange forhold som bør hensyntas i valget av kontraktsstørrelse. Det er viktig at oppdragsgivere unngår at dette blir tillagt uforholdsmessig mye vekt i valget av kontraktsstørrelse, sammenlignet med oppdragsgiveres øvrige mål. I det videre vil vi beskrive disse forholdene nærmere.

Konkurranse i den enkelte anskaffelse

I markeder der mange små er kvalifisert, vil oppdeling ofte kunne føre til flere tilbud. I andre markeder kan det være færre små, lokale aktører slik at større kontrakter kan gi flere tilbud, fordi oppdragene blir store nok til at nasjonale/internasjonale aktører får dekket sine kostnader forbundet med å etablere seg lokalt.

Kvaliteten på varen/tjenesten

Noen anskaffelser kan være hensiktsmessig å dele opp for å muliggjøre tilbud fra nisjeaktører. I andre tilfeller kan det være hensiktsmessig å samle kontraktene for å få tilbud fra leverandører som kan tilby nødvendig kvalitet på varen/tjenesten.

Leverandørens kostnader

Ved stordriftsfordeler, nettverksfordeler og lignende, vil leverandørens kostnader ofte være lavest med relativt få kontrakter, noe som normalt vil gjenspeiles i prisen oppdragsgiver må betale. I andre tilfeller, for eksempel ved avgrensede oppgaver og et spesialisert leverandørmarked, vil leverandørens kostnader kunne være lavest dersom oppgavene deles i ulike kontrakter.

Leverandørens og oppdragsgivers risiko

Effektiv håndtering av både risiko og asymmetrisk informasjon mellom oppdragsgiver og leverandør bidrar til god behovsdekning og lave kostnader. God risikohåndtering omhandler i denne sammenheng blant annet i hvilken grad kontrakten og kontraktsstørrelsen evner å plassere risiko hos den parten (leverandør, underleverandør eller oppdragsgiver) som evner å håndtere den på en best mulig måte. I dette inngår også hvordan kontrakten og kontraktsstørrelsen påvirker bruken av asymmetrisk informasjon, eksempelvis privat

¹⁵ Eierkostnader over hele levetiden (total cost of ownership).

informasjon leverandøren har om hvordan et oppdrag kan løses på en best mulig måte.

Valg av kontraktsstørrelse og antall leverandører kan påvirke håndteringen av risiko og asymmetrisk informasjon direkte og/eller muliggjøre kontraktsformer som i ulik grad bidrar til å overføre risiko til leverandør. På generelt grunnlag kan en si at store kontrakter i større grad tar form av kontrakter som overfører en stor del av risiko/ansvar til leverandøren, selv om det i prinsippet ikke må være slik.

Hvorvidt store kontrakter, og/eller kontrakter som overfører risiko til leverandører er mest effektivt for å håndtere risiko og asymmetrisk informasjon avhenger av flere forhold, blant annet oppgaven som skal løses, leverandørmarkedet, samt leverandørenes kompetanse og finansielle kapasitet.

Transaksjonskostnader

Både oppdragsgivere og tilbydere har transaksjonskostnader i forbindelse med konkurransegjennomføring og kontraktsoppfølging.

Over tid vil både oppdragsgivers og tilbyders transaksjonskostnader måtte dekkes av oppdragsgiver. Disse kostnadene vil typisk være lavere ved bruk av få, store kontrakter, sammenlignet med mange, små. Dette skyldes flere forhold:

- Færre kontrakter betyr som regel mindre arbeidstid i konkurransegjennomføringsfasen og kontraktsoppfølgingsfasen for oppdragsgiver.
- Færre kontrakter vil ofte resultere i færre tilbud, og dermed lavere transaksjonskostnader for leverandørene samlet.
- Store kontrakter overlater i mange tilfeller (men ikke alltid) større ansvar og risiko til oppdragsgiver, noe som vil redusere oppdragsgivers administrasjonskostnader (men denne gevinsten kan nettes ut av økte administrasjonskostnader hos leverandør).

2.2.2 Andre mål, herunder konkurranse på lang sikt

For å ta hensyn til andre mål, må oppdragsgiver velge kontraktsstørrelser som gir:

- *Konkurranse på lang sikt*, slik at fremtidige priser gjenspeiler leverandørenes faktiske kostnader og ikke monopolpriser. Som en del

av dette bør oppdragsgiver velge kontraktsstørrelser som bidrar til et tilstrekkelig antall

- *Effektive tilbydere*, slik at flere tilbydere kan bidra til effektiv offentlig tjenesteytelse og myndighetsutøvelse
- *Nye/små tilbydere*, for å fremme konkurranse og redusere viktigheten av etableringsbarrierer
- *God ivaretagelse av øvrige samfunnshensyn*, herunder miljø, lønns- og arbeidsforhold og menneskerettigheter.

Mens hensynet til små/nye tilbydere nesten alltid blir best ivaretatt ved små kontrakter, kan det være markedsavhengig hvilke kontraktsstørrelser som gir flest mulig effektive tilbydere på sikt, og god ivaretagelse av øvrige samfunnshensyn. Dette beskrives kort i de følgende avsnittene.

Antall effektive tilbydere på lang sikt

Valg av kontraktsstørrelse kan ha betydning for hvordan markedet ser ut i fremtiden. For eksempel kan store kontrakter i dag føre til at de som ikke vinner kontrakten forsvinner eller ikke leverer tilbud senere.

Det vil variere i hvilken grad oppdragsgivere kan påvirke fremtidig konkurranse (se delkapittel 2.4) og i hvilke markeder det er særlig fare for å havne i en eneleverandørsituasjon (innlåsning – se delkapittel 2.3). På generelt grunnlag kan vi si at en oppdragsgiver, som ønsker en god pris i fremtiden, som et minimum trenger én effektiv tilbyder som forventer et konkurrerende bud fra en effektiv konkurrent. I praksis betyr dette at oppdragsgivere i flere markeder bør jobbe for å opprettholde/utvikle to eller flere aktuelle leverandører.

Hvilken kontraktsstørrelse som bidrar til å fremme et tilstrekkelig antall effektive tilbydere på lang sikt, vil variere fra leverandørmarked til leverandørmarked, og avhenge av måten kontraktene utformes/oppdeles. I noen leverandørmarkeder kan mange små kontrakter bidra til mange effektive konkurrenter på sikt. I andre markeder kan for små kontrakter hindre utfordrerfirmaer i å oppnå like god kostnadseffektivitet som en større aktør.

Antallet nye/små tilbydere

Nye, små og mellomstore tilbydere kan bidra til å fremme god konkurranse på sikt. Der det er relevant, vil det derfor være en fordel om offentlige anskaffelser tilrettelegger for nye og

små aktører, for at potensiell konkurranse fra disse aktører kan disiplinere budgivningen fra de etablerte aktørene. Hensynet til nye/små tilbydernes muligheter vil nesten alltid ivaretas best ved å dele opp offentlige anskaffelser i mindre kontrakter.

Ivaretagelse av øvrige samfunnshensyn

Valg av kontraktsstørrelse vil normalt ikke direkte påvirke øvrige samfunnshensyn som miljø og arbeidsforhold, men kan indirekte påvirke oppdragsgivers og leverandørers mulighet til å ivareta slike forhold.

2.3 Markedsmessige forhold med betydning for valg av kontraktsstørrelse

Introduksjon

På grunnlag av skriftlige kilder og vår erfaring med konkurranseøkonomi og anskaffelser, anbefaler vi at oppdragsgivere i hvert fall tar hensyn til følgende markedsmessige forhold i valg av kontraktsstørrelse:

- Antall tilbydere
- Etableringshindre
- Vertikal integrasjon
- Leverandørenes kostnadsstruktur

Antall tilbydere

Leverandører med mindre kapasitet, og/eller begrenset fagbredde, vil i større grad kunne levere tilbud på kontrakter av mindre størrelse. I flere tilfeller kan dermed hensynet til konkurransen på kort sikt tale for å dele opp anskaffelser i flere delkontrakter..

Samtidig er det en tommelfingerregel at antallet kontrakter bør være færre enn forventet antall tilbydere (Spagnolo, et al., 2006). Årsaken er at tilbyderne ellers kan fordele oppdragene seg imellom (eksplisitt eller implisitt). Ved å ha minst én kontrakt færre enn antall potensielle tilbydere, sørger oppdragsgiver for at tilbyderne risikerer å tape med mindre de byr en konkurransedyktig pris.

Hensynet til konkurransen på lang sikt taler for at størrelsen på kontrakter bør fremme et leverandørmarked med mer enn én leverandør. Oppdeling av anskaffelser kan bidra til å redusere risikoen for såkalt innlåsing hos leverandøren («lock-in») (Spagnolo, et al., 2006). Innlåsing er et potensielt problem ved gjentatte anskaffelser der det er:

- Læringseffekter – vinnende tilbyder blir stadig mer effektiv gjennom første kontraktsperiode.
- Én dominerende aktør – som er den eneste som evner å bli mer effektiv.
- Markeds/kontraktsspesifikke investeringer – som bidrar til etableringsbarrierer for nye aktører etter at investeringene er gjort av dominerende aktør.

En kan merke seg at avhengigheten kan gå begge veier. Eksempelvis kan en investering fra en tilbyder, såkalt relasjonsspesifikk investering, gjøre tilbydereren avhengig av å få kontrakter i neste periode. Det kan sette kjøper i en gunstig situasjon hvis tilbydereren ikke har noen alternativ anvendelse av investeringen. Motsatt kan det være at det er den som lyser ut kontrakten som blir stående i et avhengighetsforhold til tilbydereren.

Dersom nevnte forhold er tilstede, kan en anskaffelse med bare en kontrakt føre til at andre potensielle leverandører forlater markedet. Det vil også kunne føre til at oppdragsgiver i fremtiden må påta seg betydelige byttekostnader dersom han ønsker å skifte ut leverandøren. I en slik situasjon er oppdragsgiveren blitt utsatt for innlåsing, og leverandøren vil i fremtidige konkurranser kunne sette en pris som er vesentlig høyere enn gjennomsnittlige kostnader. I markeder med fare for innlåsing bør oppdragsgiver derfor vurdere å dele anskaffelsen i flere kontrakter. Dette vil kunne gi høyere kostnader for en gitt behovsdekning på kort sikt, men kan til gjengjeld gi bedre konkurranse og lavere kostnader på lang sikt.

Etableringshindre

Etableringsbarrierer kan ta flere former, blant annet juridiske (for eksempel patenter) og økonomiske/strukturelle (for eksempel store faste kostnader/investeringer eller nettverkseffekter). I markeder med etableringsbarrierer vil færre tilbydere isolert sett kunne føre til dårligere konkurranse enn i andre markeder. I markeder med få tilbydere og vesentlige etableringsbarrierer bør oppdragsgiver derfor være særlig oppmerksom på konkurransevirkningen av valg av kontraktsstørrelse.

Vertikal integrasjon

I tillegg til å se på antall tilbydere i leverandørmarkedet, bør offentlige oppdragsgivere vurdere markedsforskningene i resten av verdikjeden når de vurderer alternative kontraktsstørrelser.

Dersom et marked er preget av vertikalt integrerte aktører kan dette i seg selv fungere som en etableringshindring for nykommere fordi en nykommer må lykkes med samtidig etablering i flere ledd i verdikjeden, noe som normalt er vanskeligere enn å etablere seg i ett ledd.

I markeder med vertikal integrasjon, særlig dersom det er få og sterke vertikalt integrerte aktører, kan det være særlige grunner for å dele inn kontrakter på en måte som gjør ikke-integrerte aktører i stand til å delta i konkurransen. I markeder med liten grad av vertikal integrasjon, der hovedleverandøren arrangerer kontraktstilpassede anskaffelser hos underleverandører, kan størrelse og utforming av kontrakt være mindre viktig enn ved tildeling til integrerte aktører, særlig dersom konkurransen er god mellom underleverandørene.

Leverandørens kostnadsstruktur

I flere bransjer kan det å utnytte synergier i produksjon være et argument for å benytte store kontrakter. Enkelte produksjonsprosesser kan være utformet slik at noen oppgaver kun trengs å utføres en gang for produksjon av flere produkter. I en slik situasjon vil det være kostnadmessig effektivt for én bedrift å levere flere produkter. I markeder med synergier vil oppdeling av kontrakter typisk lede til dårligere vilkår og høyere priser fra tilbyderne, som må ta høyde for at de kun vil vinne enkelte delkontrakter. Dersom en leverandører ikke får dekket de totale produksjonskostnadene med mindre de vinner flere delkontrakter, kan det medføre at leverandøren må prise inn at de risikerer kun å vinne enkelte delkontrakter og/eller velge å avstå fra å delta i konkurransen om én eller flere kontrakter.

I andre bransjer kan store kontrakter medføre økte kostnader, for eksempel hvis de fører til at mest effektive aktør innenfor de ulike fagområdene/lokasjonene ikke kan levere tilbud.

2.4 Betydningen av størrelsen på samlet offentlig etterspørsel

I tillegg til behovet som skal dekkes, og markedsmessige forhold, er størrelsen på samlede og enkelte offentlige anskaffelser relevant i valget av kontraktstørrelse.

Hvis offentlig sektor samlet, og de enkelte offentlige kontrakter hver for seg, står for en relativ og absolutt liten del av etterspørselen i et marked, er det mindre grunn til å tro at valg av kontraktstørrelse vil ha stor betydning for konkurransen på lang sikt.¹⁶ Grunnen er blant annet at antall tilbydere, og deres organisasjon og drift i mindre grad vil påvirkes av måten offentlige kunder utformer sine kontrakter på. I markeder der offentlig etterspørsel er for liten til å påvirke konkurransen på lang sikt, kan offentlige oppdragsgivere i hovedsak fokusere på å dekke sitt behov til en lavest mulig kostnad, og fokusere mindre på konkurransen på lang sikt (som de uansett ikke kan påvirke i vesentlig grad).

I markeder der offentlig sektor samlet, og de enkelte offentlige kontrakter, står for en relativ og absolutt stor del av etterspørselen, vil derimot offentlige oppdragsgiveres valg av kontraktstørrelse kunne påvirke konkurransen på lang sikt. Grunnen er blant annet at størrelsen på offentlige kontrakter kan stenge ute mindre aktører fra en stor andel av markedet. Dette kan føre til at disse aktørene forsvinner fra markedet og/eller begrenses i betydning.

¹⁶ Valg av kontraktstørrelse kan imidlertid ha betydning for konkurransen om den enkelte kontrakt

3. Mat og drikke til storhusholdning

I dette kapitlet vil vi først vurdere konkurransesituasjonen i markedet for mat og drikke til storhusholdning. Deretter vil vi beskrive størrelsen på offentlige kontrakter i dag. Til slutt vil vi beskrive virkningene av alternative kontraktsstørrelser og hvilke forhold som kan tale for og imot oppdeling av offentlige kontrakter i dette markedet.

3.1 Konkurransesituasjonen

Som et grunnlag for å utrede virkningene av alternative kontraktsstørrelser, vil vi først vurdere konkurransesituasjonen i markedet for mat og drikke til storhusholdning.

Denne analysen utgjør en mindre del av denne utredningen om virkningen av store offentlige kontrakter. Grunnlaget for analysen er i hovedsak analyser fra Flesland Markedsinformasjon, Nielsen, intervjuer med de to største grossistleverandørene, og offentlig tilgjengelig data. Det er ikke en

fullstendig analyse av konkurransesituasjonen i markedet for mat og drikke til storhusholdning, men kun en overordnet redegjørelse for å vurdere virkningene av alternative kontraktsstørrelser i nettopp dette markedet.

3.1.1 Kort beskrivelse av matmarkedet

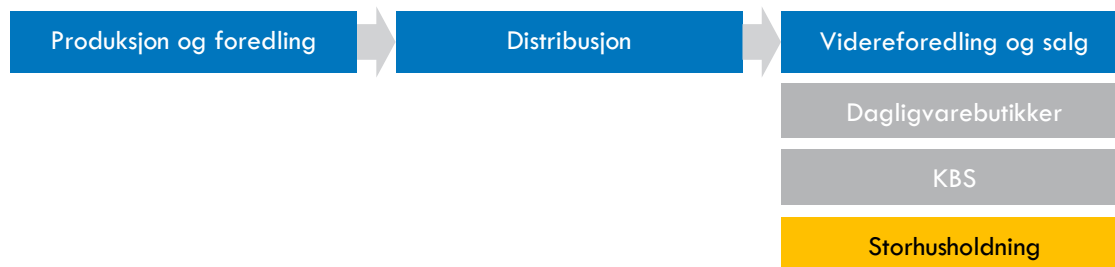
Verdikjeden i matmarkedet kan grovt sett deles inn i tre deler;

- Produksjon og foredling av mat og drikke,
- Distribusjon
- Viderefordeling og salg av varer til sluttbruker

Den enkelte produsent/leverandør kan velge å distribuere til kunden på egenhånd (leverandørdistribusjon) eller gjennom en grossist (grossistdistribusjon).

Siste ledd i verdikjeden kan deles inn i tre segmenter; dagligvarehandel fra detaljister (dagligvarebutikker), servicehandel (KBS) og storhusholdning.

Figur 3-1: Verdikjeden i matmarkedet



Kilde: Oslo Economics

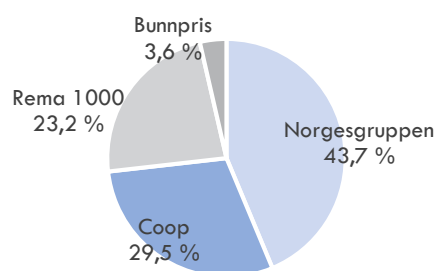
I det følgende gis en kort beskrivelse av dagligvare- og KBS-markedet, før det gis en mer detaljert beskrivelse av storhusholdningsmarkedet.

Dagligvaremarkedet

Ifølge Nielsen (2020) ble det omsatt for om lag 178 milliarder kroner i dagligvaremarkedet i 2019. I tillegg selges det dagligvarer på nett for om lag 2 milliarder kroner. Dagligvaremarkedet betjenes i hovedsak av tre vertikalt integrerte dagligvarekjeder: Norgesgruppen, Rema 1000, Coop. Disse hadde en samlet markedsandel på om lag 96 prosent i 2019 (Nielsen, 2020). Bunnpris står for den resterende delen av markedet. Som vist i Figur 3-2 var Norgesgruppen største aktør i

dagligvaremarkedet med en markedsandel på 43,7 prosent.

Figur 3-2: Markedsandeler blant dagligvarekjeder i dagligvaremarkedet (2019)



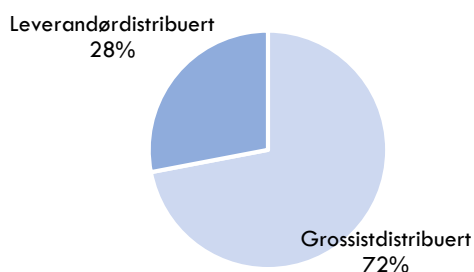
Kilde: Nielsen (2020)

De tre dagligvarekjedene har alle integrert grossistvirksomhet, og det finnes ingen uavhengige grossister i dagligvaremarkedet. Trenden har vært at kjedenes grossister i økende grad har tatt over distribusjonen på vegne av leverandørene. I dag er det kun Tine og Ringnes som har direktdistribusjon til dagligvarebutikkene blant leverandørene (Oslo Economics, 2017). Uavhengige dagligvarebutikker, som Bunnpris, kjøper enten varer direkte fra leverandører eller gjennom dagligvarekjedenes grossister.

KBS-markedet

Kiosk, bensin og service markedet (KBS-markedet) består av salg av mat og drikke til kiosker, storkiosker og bensinstasjoner. I 2018 ble det omsatt for 7,4 milliarder kroner i KBS-markedet målt etter utsalgspris fra grossister og direkteleverandører.¹⁷ 72 prosent av alle varene til KBS-segmentet, målt som andel av total omsetning, ble distribuert via grossister, mens 28 prosent ble distribuert direkte fra leverandør. De største grossistene i markedet i 2018 var Asko Servicehandel og Engrospartner, som tilhører henholdsvis Norgesgruppen og Reitangruppen (som også eier Rema 1000).

Figur 3-3: Fordeling på type distribusjon i KBS-markedet



Kilde: Flesland Markedsinformasjon (2019 a).

¹⁷ Dette inkluderer salg av kioskvareer som tobakk og lesestoff, samt salg av nonfood-artikler som servietter og papirartikler.

¹⁸ Catering- og kantine-tjenester, hvor mat og drikkevarer videreføres til ferdige retter, er ikke inkludert i markedet. I disse tilfellene vil innkjøpet av mat- og drikkevarer være en del av markedet, mens tjenesten ved å tilberede maten ikke vil være en del av markedet.

¹⁹ Omsetningen i storhusholdningsmarkedet kan bli sterkt påvirket av Corona-epidemien (2020), som har ført til redusert etterspørsel etter kantine, catering, restaurantbesøk mv. Dette vil særlig berøre aktørene som ikke har omsetning i dagligvaremarkedet. Estimaten i dette kapitlet er basert på etterspørselen i et normalår (2018 eller 2019), ikke etterspørselen i 2020.

3.1.2 Markedsmessige forhold med betydning for valg av kontraktstørrelse

Markedet for mat og drikke til storhusholdning¹⁸ inkluderer verdien av råvarer, logistikk og transport av mat og drikke til storhusholdning. Ifølge Flesland Markedsinformasjon (2019 b), ble det omsatt for om lag 28 milliarder kroner i storhusholdningsmarkedet i 2018.¹⁹

I dette delkapitlet vil vi beskrive markedet for mat og drikke til storhusholdning ved å redegjøre for de markedsmessige forholdene som minimum bør vurderes ved valg av kontraktstørrelse (se delkapittel 2.3):

- Antall tilbydere og etableringshindre
- Vertikal integrasjon
- Kostnadsstruktur

Antall tilbydere og etableringshindre

De aller fleste storhusholdningskunder, også offentlige, kjøper ferdig levert mat og drikke til sine lokasjoner. Dette innebærer at storhusholdningsleverandører gjennom egen og innkjøpt kapasitet må organisere:

- Produksjon
- Lager/logistikk
- Transport

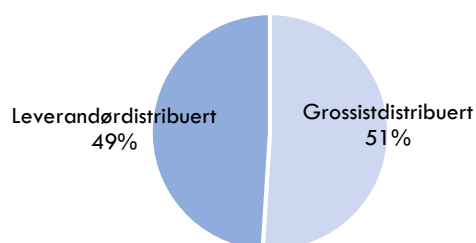
Det at kundene kjøper inn mat og drikke ferdig levert, innebærer at mat- og drikkeprodusenter uten logistikk/transportapparat ikke kan levere tilbud direkte, men må tilby sine varer via grossister, eller direkteleverandører som kan ta deres varer i tillegg til egne.²⁰ Tilbyderne i storhusholdningsmarkedet består derfor av grossister, som kan levere innen et stort spekter av varegrupper, og direkteleverandører som kun

²⁰ Gjennom intervju har vi fått innspill om at flere mat- og drikkeprodusenter helst skulle sett at oppdragsgivere kjøpte inn varer, lager/logistikk og transporttjenester hver for seg. Dette kunne hypotetisk sett skjedd ved at en oppdragsgiver organiserte en konkurranse om distribusjon (lager/logistikk og transport) og en annen konkurranse om varene som skulle distribueres av den som vant førstnevnte konkurranse. Et slikt opplegg ville forutsette betydelig koordinering mellom leverandørene av varer, lager logistikk og transport og det er ikke opplagt at det ville vært effektivt/gjennomførbart. Vi vet ikke om noen oppdragsgivere som har forsøkt en slik oppdeling av mat og drikkeanskaffelser og har derfor ikke vurdert virkningene av en slik kontraktsoppdeling i denne utredningen.

leverer egne varer, samt direkteleverandører som også leverer enkelte varegrupper for andre.²¹

Ifølge Flesland Markedsinformasjon (2019 a), ble nesten halvparten av varene som omsettes i storhusholdningsmarkedet leverandørdistribuert i 2019.

Figur 3-4: Fordeling på type distribusjon i storhusholdningsmarkedet i 2019



Kilde: Flesland Markedsinformasjon (2019 a)

Som i dagligvaremarkedet har trenden vært at grossister i økende grad har tatt over distribusjon av varer fra leverandørene. I dagligvaremarkedet er dette blitt begrunnet dette med økt effektivitet ved å samle alle varer i en distribusjonskanal (Oslo Economics, 2017).

Andelen grossistdistribuerte varer varierer betydelig mellom varegruppene. For tørrvarer er grossistandelen rundt 95 prosent. Til sammenligning er grossistandelen for drikkevarer og frukt/grønt/poteter henholdsvis 39 prosent og 26 prosent, noe som innebærer at leverandørene som hovedregel distribuerer dette selv, se Tabell 3-1.

Tabell 3-1: Andel grossistdistribusjon i storhusholdningsmarkedet per varegruppe i 2018 (Mill. 2018-kr)

Segment	Andel av omsetning grossistdistribuert
Tørrvarer	95%
Kiosk og nonfood	81%
Kjøtt rødt	79%
Kjøtt hvitt	74%
Faste meierivarer	64%
Ferdigretter	53%
Bakervarer	51%
Drikkevarer	39%
Frukt, grønt og poteter	26%
Fisk og skalldyr	26%
Gjennomsnitt	51%

Kilde: Flesland Markedsinformasjon (2019 b)

Som vist i tabellen ovenfor, distribueres ferskvarer i stor grad av direkteleverandører, mens typiske lagervarer i stor grad distribueres av grossister.

Antall grossister i storhusholdningsmarkedet

I dag er det i hovedsak to grossister i storhusholdningsmarkedet med nasjonal dekning; Asko og Servicegrossistene. Asko er heleid av Norgesgruppen, mens Servicegrossistene er eid av 19 regionale grossister. Servicegrossistene opererer i hovedsak i storhusholdningsmarkedet, mens Asko driver grossistvirksomhet i både dagligvaremarkedet og KBS-markedet i tillegg til storhusholdningsmarkedet. Det finnes også andre aktører med varierende nasjonal dekning, som Grossistringen og Spesialgrossisten.

Av grossistene er Asko klart størst og leverer varer for ca. 12 milliarder kroner i storhusholdnings- og KBS-markedet til sammen. Servicegrossistene er nest størst og leverer varer for rundt 4 milliarder kroner, i all hovedsak i storhusholdningsmarkedet. Tredje største kjede er Grossistringen.

Antall direkteleverandører

Innenfor flere varegrupper er leverandørleddet (produsentleddet) i matmarkedet i Norge preget av

vegne av andre leverandører, og dermed operer som semi-grossister.

²¹ Gjennom intervju får vi også oppgitt at enkelte direkteleverandører, eksempelvis Tine, distribuerer varer på

relativt høy konsentrasjon, det vil si få produsenter per varegruppe. For eksempel er henholdsvis Nortura, Tine og Bama store aktører innen rødt og hvitt kjøtt, meieri, og frukt og grønt.

Etableringshindre

Det kan være flere etableringshindre i storhusholdningsmarkedet, både for grossister og direkteleverandører. For det første er det stordriftsfordeler og nettverkseffekter forbundet med lager og distribusjon som kan gjøre det vanskelig for en mindre aktør å konkurrere/etablere seg i markedet. For det andre kan regulatoriske forhold rundt behandling av mat- og drikkevarer, samt andre juridiske og praktiske forhold, være en utfordring for mindre, nyetablerte aktører. For det tredje kan muligens volumgevinster gjøre grossister med stort innkjøpsvolum i stand til å fremforhandle bedre innkjøpsbetingelser fra leverandørene.

Som beskrevet over, kan det eksistere en rekke etableringshindringer i storhusholdningsmarkedet. Samtidig er det flere grossister innen dagligvaremarkedet som ikke har etablert seg innen storhusholdningsmarkedet. For disse aktørene vil det ikke være like krevende å gå inn i storhusholdningsmarkedet, siden de allerede driver omfattende distribusjon og har et stort innkjøpsvolum. Disse aktørene, for eksempel Reitan Gruppen og Coop Norge, kan potensielt utgjøre en reell utsidetrussel for de etablerte aktørene, som kan skjerpe konkurransen selv om antallet etablerte aktører i markedet er lavt.

For de etablerte aktørene innen de enkelte delmarkedene (varegruppene) vil det også være aktører innen andre delmarkeder som kan utgjøre en trussel ved at de kan starte distribusjon av andre varegrupper. Dette kan dermed utgjøre en utsidetrussel på tvers av varegruppene/delmarkedene.

Vertikal integrasjon

Innen storhusholdningsmarkedet har enkelte leverandører integrert både produksjon og distribusjon av varer (direkteleverandører), mens andre distribuerer varer via grossister. Eksempelvis har Tine egen distribusjon, mens Q-meieriene distribueres av grossistene.

En ekstra kompleksitet er at leverandører som i noen tilfeller vil levere direkte, i andre tilfeller vil inngå avtale om levering av varer med en grossist. For eksempel kan Nortura, etter å ha vunnet en

kontrakt for leveranse av kjøtt, inngå en avtale med Asko om å transportere kjøttet til kunden. Dermed kan kunden ende opp med å få Asko på døren, selv uten å ha tildelt kontrakt til sistnevnte.

Blant grossistene har Askos morselskap, Norgesgruppen, eierandeler i enkelte produsenter, som eksempelvis Bama, i tillegg til at Norgesgruppen driver egenproduksjon av enkelte varer (i konkurranse med andre produsenter).

Leverandørens kostnadsstruktur

Grossister i storhusholdningsmarkedet kan oppnå stordriftsfordeler og samdriftsfordeler i produksjon/logistikk og distribusjon av varer. Stordrifts- og samdriftsfordeler kan oppstå ved automatisering av lagerdrift, samt effektivisering av bestillingsprosesser og transport.

Distribusjon er også preget av nettverkseffekter. Hvis en leverandør allerede leverer varer i et geografisk område, vil de inkrementelle kostnadene ved å levere til en ekstra nærliggende lokasjon, eller å levere en ekstra type varegruppe, ikke nødvendigvis være så store.

Samlet vurdering av markedsmessige forhold med betydning for valg av kontraktstørrelse

Det er forhold som tyder på at valg av kontraktstørrelse er av betydning for konkurransen om den enkelte kontrakt, samt konkurransen på sikt. Flere av delmarkedene er preget av høy konsentrasjon, i tillegg til at det sannsynligvis eksisterer flere etableringshindringer. Dette bør offentlige oppdragsgivere vurdere å hensynta i sine valg av kontraktstørrelser.

3.2 Størrelsen på samlet offentlig etterspørsel

Som nevnt tidligere er markedet for mat og drikke til storhusholdning og KBS på rundt 35 milliarder kroner til sammen (2018). Av dette utgjør storhusholdningsmarkedet om lag 28 milliarder kroner (2018).

Ifølge Flesland Markedsinformasjon (2019 b) består storhusholdningsmarkedet i Norge av tre sektorer:

- Hotell og restaurantmarkedet (19,4 milliarder kroner i 2018 – 69 prosent av markedet)
- Kantine/catering markedet (6,2 milliarder kroner – 22 prosent av markedet)

- Institusjonsmarkedet (2,8 milliarder kroner – 9 prosent av markedet)

Leveranser til offentlig sektor er begrenset til de to sistnevnte sektorene (Kantine/catering markedet og institusjonsmarkedet).

Offentlige kunder forventes å utgjøre en mindre andel av kantine/catering markedet. Det skyldes at catering i sin helhet er privat, samt at de fleste arbeidsplasser (med kantine) er private.^{22,23} Samtidig forventer vi at offentlige kunder utgjør tilnærmet hele institusjonsmarkedet.

Disse markedsstørrelsene tilsier at offentlig etterspørsel utgjør minimum 2,8 milliarder kroner (institusjonsmarkedet), pluss offentlig drevne kantiner. Vi er usikre på omfanget av sistnevnte kategori, men basert på markedsaktørenes omsetning (se neste avsnitt) forventer vi at samlet offentlig etterspørsel ligger et sted mellom 3 og 5 milliarder kroner.

Offentlig sektors kjøp fra grossister i storhusholdningsmarkedet

Av grossistene i storhusholdningsmarkedet er det i hovedsak de to nasjonale som leverer til offentlig sektor. Ifølge intervjuobjektene omsetter både Asko og Servicegrossistene for rundt én milliard kroner hver til offentlige kunder. Dette innebærer at Servicegrossistenes markedsandel blant offentlige oppdragsgivere er vesentlig høyere enn deres andel i storhusholdningsmarkedet for øvrig. I tillegg til Asko og Servicegrossistene leverer enkelte andre grossister, som Grossistringene, noe varer. Samlet anslår vi at grossister leverer varer for litt over to milliarder kroner årlig til offentlige kunder.

Offentlig sektors kjøp fra direkteleverandører i storhusholdningsmarkedet

I tillegg kjøper offentlig sektor, som andre kunder i storhusholdningsmarkedet, mat og drikke fra direkteleverandører, for eksempel fra Tine, Ringnes, Bama, med flere.

Ifølge våre intervjuobjekter er andelen direkteleverandører til offentlige kunder betydelig lavere enn direkteleverandører for kunder generelt

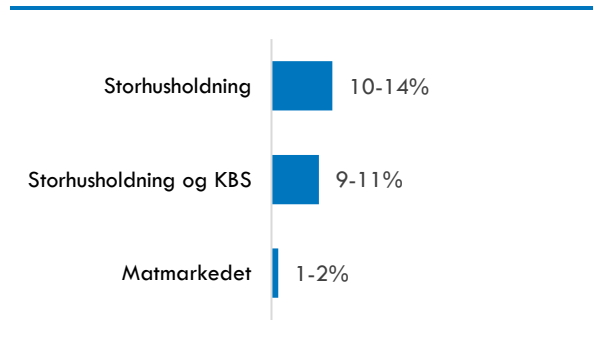
(49 prosent). Hvis vi legger til grunn at andelen direkteleverandører til offentlige kunder er 33 prosent (i stedet for 49 prosent), blir samlede offentlige kjøp fra direkteleverandører ca. 1,3 milliarder kroner årlig.²⁴

Samlet offentlig kjøp i storhusholdningsmarkedet

På grunnlag av segmentinformasjon fra Flesland Markedsinformasjon anslo vi at offentlig etterspørsel etter mat og drikke til storhusholdning beløper seg til mellom 3 og 5 milliarder kroner årlig. Basert på anslag og innspill fra markedsaktørene vi har intervjuet, virker offentlig etterspørsel å være rundt 3,5 milliarder kroner årlig. Vår helhetlige vurdering er at samlet offentlig etterspørsel etter mat og drikke til storhusholdning sannsynligvis ligger et sted mellom 3 og 4 milliarder kroner. Estimater er usikkert og offentlig etterspørsel kan være 1-2 milliarder kroner høyere.

3-4 milliarder kroner i offentlige kjøp i 2018 utgjorde mellom 10 og 14 prosent av etterspørselen i markedet for mat og drikke til storhusholdning, rundt 10 prosent av etterspørselen i storhusholdnings- og KBS-markedet, og mellom 1 og 2 prosent av det samlede matmarkedet på godt over 200 milliarder kroner²⁵, se Figur 3-5.

Figur 3-5: Offentlige kjøps andel av ulike deler av matmarkedet



Kilde: Flesland Markedsinformasjon, SSB, Intervjuer, Oslo Economics

Disse andelene indikerer at valg av kontraktstørrelse i offentlige anskaffelser kan ha betydning for storhusholdningsmarkedet, og storhusholdnings- og KBS-markedet, men i

²² Andelen sysselsatte i offentlig sektor er 31,6 prosent (SSB, 2019b).

²³ Vi har ikke vurdert om det kunne være mulig for offentlige kunder å kontraktstefte hvilke kontraktstørrelser for kjøp av mat og drikke private aktører innen kantine/catering/institusjonsdrift skal bruke.

²⁴ $(2/0,49)*0,33=1,3$ milliarder kroner.

²⁵ Grovt estimat på samlet matmarked i 2019. Dagligvaremarkedet på 180 milliarder kroner, inkludert dagligvarer på nett (Nielsen, 2020) + Storhusholdnings- og KBS-markedet på 35 milliarder kroner (Flesland Markedsinformasjon, 2019 a) (Flesland Markedsinformasjon, 2019 b). Prisene er ikke direkte sammenlignbare og kan inneholde varierende grad av videreføring, mva etc.

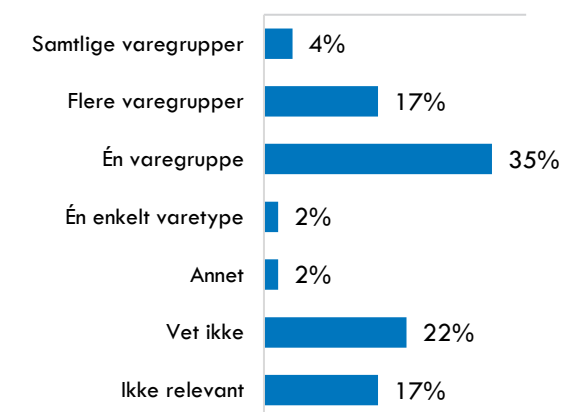
ingen/svært liten grad ha betydning for matmarkedet som helhet. Også i storhusholdningsmarkedet er det begrenset hvor stor betydning offentlige kunders valg av kontraktstørrelse vil ha for konkurransen på lang sikt.²⁶

3.3 Kartlegging av størrelser på offentlige kontrakter

Funn fra spørreundersøkelse

For å kartlegge størrelsen på offentlige kontrakter har vi spurt offentlige oppdragsgivere hva tilbyderne måtte kunne tilby for å kunne tilfredsstillere deres kvalifikasjonskrav. Funnene fra undersøkelsen tyder på at det er vanlig å dele opp anskaffelsene per varegruppe (for eksempel meieri, grønnsaker, frukt eller fisk) og å koble flere varegrupper sammen. Det virker å være uvanlig at offentlige oppdragsgivere kjøper inn samtlige mat- og drikkevarer i én og samme kontrakt, og det er også uvanlig å dele opp kontrakten ned på enkeltvarenivå, se Figur 3-6.

Figur 3-6: I deres forrige konkurranse om mat- og drikkevarer til storhusholdning, hva måtte tilbyderne kunne levere for å tilfredsstillere deres kvalifikasjons/kontraktskrav? (N=46)

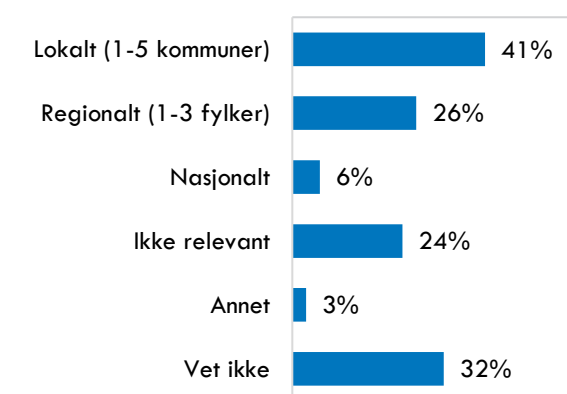


Kilde: Oslo Economics og Inventura

I spørreundersøkelsen ble respondentene også bedt om å oppgi hvor stort geografisk område hver tilbyder måtte kunne levere varer til for å oppfylle deres kvalifikasjonskrav. Som vist i Figur 3-7, oppga 41 prosent av respondentene at tilbyderne måtte kunne levere varer lokalt, mens 26 prosent av

respondenten krevde regional dekning. Kun 6 prosent av respondentene hadde krav om nasjonal dekning.

Figur 3-7: I deres forrige konkurranse om mat- og drikkevarer til storhusholdning, omtrent hvor stort geografisk område måtte tilbyderne kunne levere til for å tilfredsstillere deres kvalifikasjons/kontraktskrav? (N=46)



Kilde: Oslo Economics og Inventura

Stikkprøve av ti offentlige anskaffelser

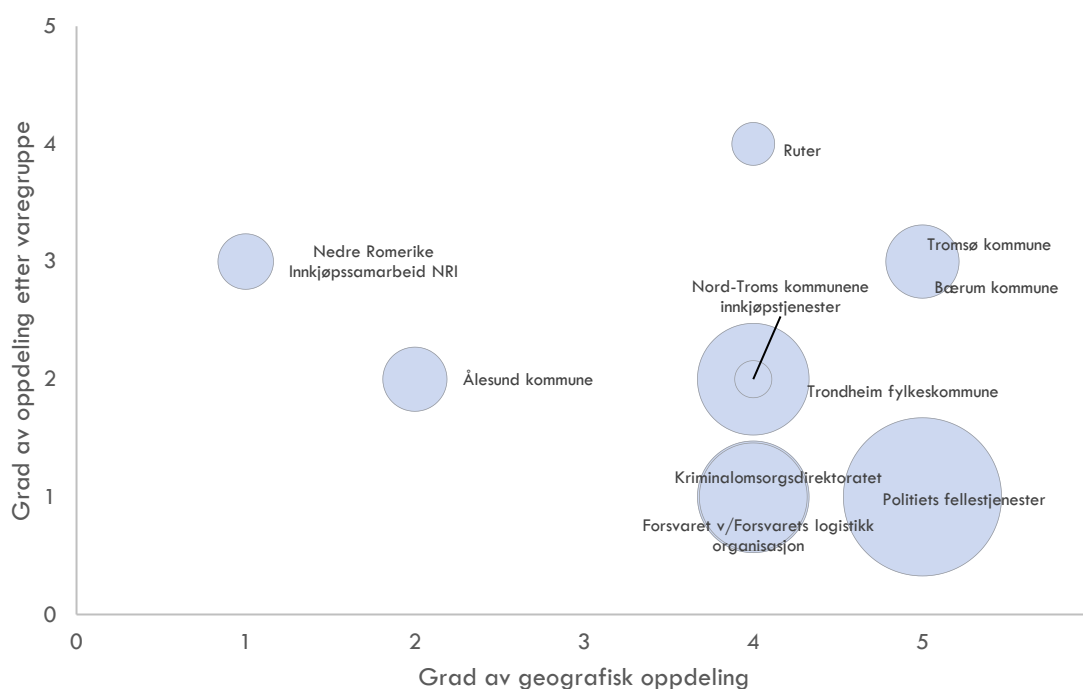
Som en del av utredningen har vi innhentet 10 konkurransegrunnlag fra offentlige anskaffelser innen mat og drikke til storhusholdning som er utlyst på siden Doffin.no.

For hver av anskaffelsen i stikkprøven har vi gjort en vurdering av grad av oppdeling langs to dimensjoner: geografi og varegruppe. Graden av oppdeling er vurdert kvalitativt, og de ulike anskaffelsene er vurdert relativt opp mot anskaffelsen med størst grad av oppdeling innad i utvalget. Vurderinger er gjort på en skala fra 1 til 5, hvor 5 er mest oppdelt. Størrelsen på sirklene i figuren viser anskaffelsens estimerte omfang/verdi.

Som vist i Figur 3-8 var overvekten av anskaffelsene i utvalget i stor grad oppdelt etter varegruppe (4 eller 5), mens de i mindre grad er oppdelt i delkontrakter for geografiske områder. Det kan også virke som at de anskaffelsene med størst antatt omfang i minst grad var oppdelt i geografiske delkontrakter.

²⁶ Valg av kontraktstørrelse kan imidlertid ha betydning for konkurransen om den enkelte kontrakt

Figur 3-8: Grad av oppdeling av anskaffelser i delkontrakter for varegruppe og geografiske områder



Kilde: Oslo Economics og Inventura. Kommentar: Grad av oppdeling er vurdert kvalitativt, og de ulike anskaffelsene er vurdert relativt opp mot anskaffelsen med størst grad av oppdeling innad i utvalget. Vurderinger er gjort på en skala fra 1 til 5, hvor 5 er mest oppdelt. Oppdelingen er vurdert ut fra det absolutte geografiske/varemessige innholdet i kontraktene, ikke ut fra potensialet for oppdeling for den enkelte oppdragsgiver. For eksempel er en kommunes anskaffelse som gjøres for hele kommunenes geografiske område i større grad oppdelt enn en statlig aktørs anskaffelse som gjøres for hele Norge.

Eksempel på inndeling av offentlige anskaffelser

For å illustrere hvordan en offentlig anskaffelse av mat og drikke til storhusholdning kan være delt opp, har vi valgt et tilfeldig eksempel fra Grenlandssamarbeidets Innkjøpsenhet.

Som vist i Tabell 3-2 er anskaffelsen delt inn i 12 delkontrakter for 11 ulike varegrupper, hvor kolonialvarer er delt opp i to kontrakter til små og store lokasjoner.

Ifølge våre intervjuobjekter er det vanlig å dele inn offentlige anskaffelser i noe færre delkontrakter, men at en offentlig anskaffelse nesten alltid er

delt opp i hvert fall 5-7 delkontrakter.

Varegruppene kjøtt, fisk, melk- og melkeprodukter, frukt og grønt og bakevarer, samt grossist/kolonialvarer er som regel skilt ut i egne kontrakter.

Det finnes imidlertid eksempler på anskaffelser som er delt i enda flere kontrakter enn den sistnevnte. For eksempel er Sykehusinnkjøps siste anskaffelse, med en estimert årlig verdi på rundt 570 millioner kroner, delt opp i 46 delkontrakter fordelt på 15 varegrupper, med regionale delkontrakter innad i enkelte av varegruppene.

Tabell 3-2: Grenlandssamarbeidets innkjøpsenhets innkjøp av mat- og drikkevarer

Delkontrakt	Antatt volum (Mill. kr)
Kolonial- og kioskvarer (store lokasjoner)	10,0
Kolonialvarer (små lokasjoner)	8,0
Melk flytende	6,2
Faste melkeprodukter	4,3
Fryst fisk og fiskeprodukter	3,0
Kjøtt og kjøttprodukter	7,5
Fjærkre og fjærkreprodukter	1,0
Frosne desserter og iskrem	0,5
Fersk frukt, bær, grønnsaker, poteter og skrelte/kuttede produkter	3,0
Egg og eggprodukter	0,6
Fryste grønnsaker	3,0
Kaffe- og kaffesirup	2,2
Totalt	49,3

Kilde: Doffin.no/Grenlandssamarbeidets innkjøpsenhet

3.4 Virkninger av alternative kontraktsstørrelser

I tråd med metoden beskrevet i kapittel 2.2, vil vi i dette kapitlet vurdere hvordan alternative kontraktsstørrelser påvirker oppnåelsen av følgende mål for offentlige oppdragsgivere:

- **Behovsdekning/kostnad i den enkelte anskaffelse, herunder**
 - Konkurransen i den enkelte anskaffelse
 - Effektivitet i den enkelte anskaffelse
 - Kvaliteten på varene/tjenestene
 - Leverandørens kostnader
 - Effektiv håndtering av risiko og asymmetrisk informasjon
 - Transaksjonskostnader
- **Andre mål**
 - Konkurransen på lang sikt
 - Antall effektive tilbydere på lang sikt
 - Antall nye/små tilbydere
 - Øvrige samfunnshensyn

3.4.1 Virkninger på behovsdekning/kostnad i den enkelte anskaffelse

Konkurransen i den enkelte anskaffelse

En oppdeling av anskaffelser i flere delkontrakter vil som regel, og særlig ved oppdeling per varegruppe, kunne resultere i større konkurranse i den enkelte anskaffelsen. Grunnen til dette er at flere av aktørene i storhusholdningsmarkedet vil kunne levere tilbud dersom de kan velge hvilke varegrupper de vil levere tilbud på. For eksempel vil flere aktører kunne tilby leveranser av egg- og eggprodukter dersom det lyses ut som en egen kontrakt, enn dersom det inkluderes i kjøpet av grossistvarer/kolonialvarer.

Samtidig kan en oppdeling også kunne bidra til å redusere konkurransen i de enkelte anskaffelsene. Dette kan inntreffe dersom én tilbyder får et klart konkurransefortrinn ovenfor sine konkurrenter som følge av oppdelingen, og at konkurrentene derfor velger å ikke bruke ressurser på å levere tilbud. Dette kan for eksempel være tilfelle ved geografisk oppdeling til enkeltlokasjoner, som kan gjøre én lokal kjøpmann mest konkurransedyktig, og ved oppdeling i små/store lokasjoner, som kan gjøre mellomstore aktører relativt lite konkurransedyktige, sammenlignet med de helt lokale og den største nasjonale.

Kvalitet på varen/tjenesten

Små kontrakter kan potensielt gjøre det mulig å få tak i nisjeprodukter med høyere kvalitet. Samtidig kan små kontrakter gjøre det vanskelig for kunder og leverandører å få fullt tjenestemessig utbytte av systemene til store leverandører. Små kontrakter kan også bidra til å åpne opp for lokale varer, og dermed, avhengig av oppdragsgivers preferanser, bidra til økt kvalitet.

Leverandørens kostnader

Ved en eventuell oppdeling av anskaffelser i delkontrakter må oppdragsgiver vurdere hvorvidt delkontraktene kan leveres mest effektivt hver for seg eller samlet.

Innen mat og drikke til storhusholdning vil det være stordriftsfordeler ved å kunne levere enkelte varegrupper samlet. Eksempelvis vil typiske lager- og tørrvarer kunne distribueres samlet og med en relativt lav hyppighet. Ferskvarer må leveres hyppigere enn tørrvarer, og er derfor mindre relevant å inkludere i samme kontrakt som grossistvarer.

En oppdeling på varegruppenivå utover naturlig inndeling av ferskvarer og tørrvarer/grossistvarer kan øke leverandørens kostnader. Dette vil for eksempel være tilfelle dersom to konkurrenter vinner kontrakter for henholdsvis frukt og grønt når én av dem kunne kjørt både frukt og grønt mer effektivt (takket være utnyttelse av stordrifts/samdriftsfordeler).

En oppdeling av anskaffelser i lokale/regionale delkontrakter kan i noen tilfeller medføre økte kostnader, dersom det fører til at én leverandør får dårligere utnyttelsesgrad på sine kjøretøy, lagre etc. i ett område. I andre tilfeller kan lokale/regionale delkontrakter muliggjøre tilbud fra effektive, lokale aktører, og dermed føre til lavere kostnader. En oppdeling på type lokasjoner, for eksempel ved å lage én kontrakt for små- og én kontrakt for store lokasjoner, kan redusere leverandørens kostnader ved å åpne for spesialiserte, kostnadseffektive leverandører.

Håndtering av risiko og asymmetrisk informasjon

Etter vår vurdering påvirker kontraktsstørrelse i liten grad direkte håndtering av risiko knyttet til varekvalitet og kostnader. Slik risiko ivaretas i hovedsak av kvalifikasjonskrav og kontraktskrav. Disse kravene har stor betydning for mulighetene små- og mellomstore bedrifter har til å delta i konkurranser om leveranse av mat og drikke til storhusholdning, men er ikke tema for denne utredningen.

Transaksjonskostnader

Transaksjonskostnader i konkurranse-gjennomføringen er noe høyere med oppdeling, men forskjellen er ifølge våre intervjuobjekter relativt liten for oppdragsgiver. Grunnen til dette er at en leverandør må levere pristilbud på de samme varene uavhengig av om de er delt opp i ulike kontrakter eller om de er samlet i en kontrakt. For tilbyderne vil samlede transaksjonskostnader normalt øke med antall tilbydere (ettersom hver tilbyder vil ha noen transaksjonskostnader).

I gjennomføringsfasen av oppdraget kan oppdeling i delkontrakter potensielt gi relativt stor økning i transaksjonskostnader. For oppdragsgiver kan flere leverandører bety mer tid og kostnader til bestilling, varemottak, fakturabehandling og leverandøroppfølging. Tilsvarende vil samlede transaksjonskostnader på leverandørsiden normalt være høyere jo flere leverandører som leverer til samme kunde.

3.4.2 Virkninger på andre mål

Antallet effektive tilbydere på lang sikt

Som estimert i kapittel 3.2 utgjør offentlig etterspørsel rundt 10 til 14 prosent av storhusholdningsmarkedet og ca. 1-2 prosent av det samlede matmarkedet. Basert på dette kan offentlige oppdragsgiveres valg av kontraktsstørrelse ha en viss, om enn begrenset, påvirkning på konkurransen i storhusholdningsmarkedet, men ingen/svært liten påvirkning på konkurransen i matmarkedet som helhet.

Samtidig viste analysen av konkurranse situasjonen i kapittel 3.1 at markedet for mat og drikke til storhusholdning er kjennetegnet av både få tilbydere per varegruppe og etableringsbarrierer. Dette taler for at offentlige oppdragsgivere bør vurdere å ta hensyn til de langsiktige konkurransevirkningene når de velger sin kontraktsstrategi.

Oppdeling av kontrakter per varegruppe kan bidra til at flere leverandører, inkludert direkteleverandører, blir i stand til å konkurrere om en større del av volumet og dermed bidra til økt konkurranse på lang sikt.

Geografisk oppdeling kan føre til at flere regionale (og i noen tilfeller lokale) utvikler seg og dermed leverer tilbud. Samtidig kan visse former for geografisk oppdeling fremme bestemte leverandører og dermed redusere konkurransen, også på lang sikt.

Antallet nye/små tilbydere

Oppdeling, både per varegruppe og lokasjon, vil i tilnærmet alle tilfeller fremme små/mellomstore bedrifters mulighet til å delta i offentlige konkurranser. Potensiell konkurranse fra disse aktørene kan disiplinere budgivningen fra de etablerte aktørene på lang sikt.

Øvrige samfunnshensyn

I mange tilfeller kan oppdeling per varegruppe gi negative miljøvirkninger, ettersom det kan resultere i flere kjørte kilometer for en gitt leveranse (flere aktører må kjøre samme sted). I enkelte tilfeller kan geografisk oppdeling samtidig resultere i et mer miljøvennlig resultat, dersom det fremmer lokale varer (og kort transport).

3.4.3 Konklusjon: Virkninger av alternative kontraktsstørrelser

Vår vurdering er at relativt store kontrakter i de fleste tilfeller vil gi best behovsdekning/ kostnad ved kjøp av mat og drikke til storhusholdning. Relativt store kontrakter innebærer at flere varegrupper som naturlig hører sammen kjøpes i samme kontrakt, men at varer som tradisjonelt kjøpes separat, for eksempel frukt og grønt, ferskt kjøtt med videre, fremdeles kjøpes i egne kontrakter. Grunnen til at mindre kontrakter kan gi høyere kostnader for en gitt behovsdekning, er hovedsakelig at det kan føre til høyere distribusjons-kostnader (mer kjørte kilometer og flere biler) og høyere transaksjonskostnader (flere bestillinger/mottak/faktura). Dette kan for eksempel skje dersom frosne grønnsaker utlyses som en egen, liten kontrakt og tilbyderne må ta høyde for kun å levere den produktgruppen til oppdragsgiverens lokasjoner. Det finnes imidlertid unntak, for eksempel anskaffelser der oppdeling er nødvendig for å kunne kjøpe varer av en spesiell kvalitet.

Samtidig som et begrenset antall kontrakter i de fleste tilfeller vil gi best behovsdekning/kostnad, vil

en stor grad av oppdeling med tanke på varegrupper som regel bidra til sterkest konkurranse på sikt. Grunnen er at oppdeling på varegruppenivå gjør flest mulig direkteleverandører (og grossister) i stand til å levere flest mulig varegrupper. Bidraget til sterkere konkurranse i storhusholdningsmarkedet begrenses imidlertid av det faktum offentlige oppdragsgivere «kun» står for mellom 10 og 14 prosent av etterspørselen i et normalår (2019). Virkningen av offentlige kontraktsstørrelser på matmarkedet som helhet vil sannsynligvis være marginal, ettersom offentlig kontrakter ikke utgjør mer enn 1-2 prosent av etterspørselen.

I valget av kontraktsstørrelser for kjøp av mat og drikke til storhusholdning må offentlige oppdragsgivere avveie hensynet til effektivitet, som taler for normalt store kontrakter, og hensynet til konkurranse på lang sikt, som taler for en større grad av oppdeling. Det at relativt små offentlige innkjøp har begrenset påvirkning på konkurransen på sikt, taler for at offentlige oppdragsgivere i hovedsak bør velge kontraktsstørrelser utfra det som gir best behovsdekning/kostnad i den enkelte anskaffelse.

4. Hotelltjenester

I dette kapittel vurderer vi de markedsmessige virkninger av store offentlige kontrakter i hotellmarkedet. Kapittelet er strukturert på samme måte som forrige kapittel, med følgende deler:

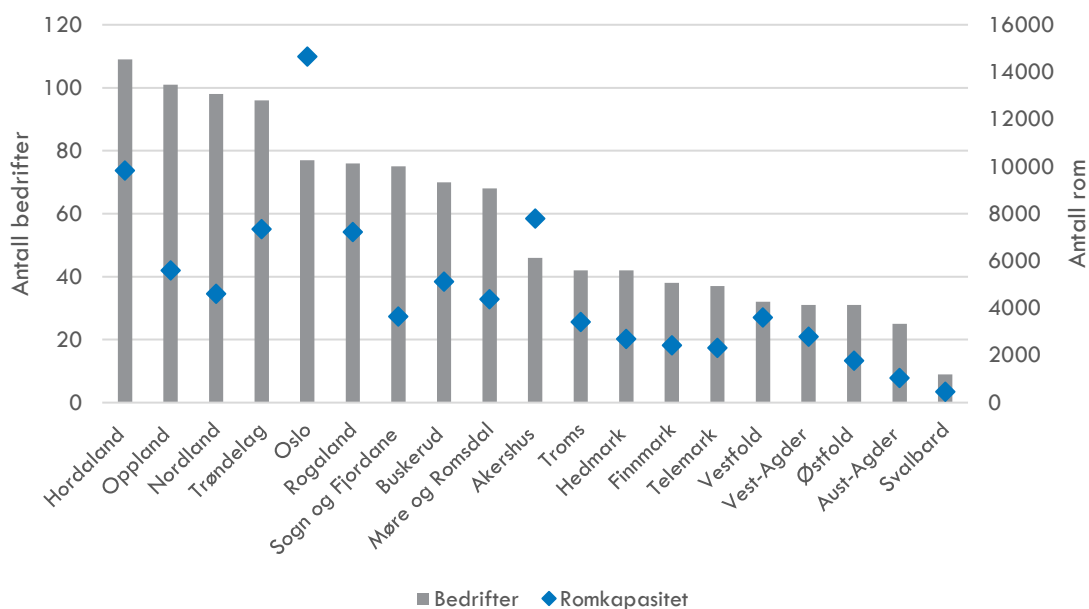
- Konkurransesituasjonen i markedet
- Størrelsen på samlet offentlig etterspørsel
- Størrelsen på offentlige kontrakter
- Virkninger av alternative kontraktstørrelser

4.1 Konkurransesituasjonen

4.1.1 Kort beskrivelse av hotellmarkedet

Ifølge SSB var det i 2019 om lag 1 100 åpne hotell og lignede overnattingsbedrifter i Norge.

Figur 4-1: Gjennomsnittlig antall hotell og lignende overnattingsbedrifter og gjennomsnittlig antall rom i 2019



Kilde: SSB (2020a)

I løpet av de siste 30 årene har trenden i hotellmarkedet vært at man har fått større hoteller. I 1985 eksisterte det 1100 hoteller med en samlet kapasitet på 48 000 rom (Menon Business Economics, Senter for Reiseliv ved Høgskolen i Buskerud og Vestfold, 2015). I 2019 var det om lag samme antall bedrifter, mens kapasiteten var nær doblet.

Det har også vært en økende konsolidering i markedet over de siste 20 årene, hvor hotellkjeder har tatt over en stadig større andel av markedet. Denne utviklingen har særlig vært gjeldende i

Disse hadde en samlet gjennomsnittlig romkapasitet gjennom året på rundt 90 000 rom (SSB, 2020a).

Som vist i Figur 4-1 er det stor variasjon både i antall bedrifter og romkapasitet på tvers av fylkene. Hordaland hadde flest bedrifter (over 100), mens Oslo var fylket med høyest romkapasitet med om lag 15 000 rom. Oslo og Akershus skiller seg ut med relativt mange rom i forhold til antall bedrifter, mens fylker som Oppland, Nordland og Sogn og Fjordane har et stort antall bedrifter, men en relativt liten romkapasitet.

byene (NFD, 2017). I dag står fire hotellkjeder for rundt 60 prosent av samlet overnattingskapasitet i Norge (Statens Innkjøpscenter, 2019). I dag er de fleste byene dominert av de store kjedehotellene, mens mindre, enkeltstående hotell, har en større markedsandel i distriktene.

Segmentering av markedet

I denne utredningen vurderer vi konkurransesituasjonen for to typer hotelltjenester:

- Overnattingstjenester (rom og frokost)
- Kurs og konferansetjenester

Overnattingstjenester omfatter enkle overnattinger med frokost. Kurs- og konferansetjenester inkluderer kurs, konferanse, seminar og møter, med eller uten overnatting. Det vil dermed være noe overlapp mellom de to kategoriene, siden overnatting kan inngå som en del av kurs- og konferansetjenestene.

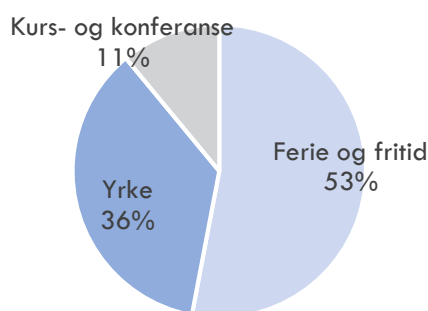
Leverandørmarkedet er noe ulikt innenfor de to tjenestekategoriene, selv om det vil være stor grad av overlapp. En rekke hoteller vil kunne tilby begge tjenestene, mens enkelte aktører kun operer innenfor ett av markedene. Eksempler på sistnevnte er rene overnattingshoteller, konferansesentre, kulturhus mm.

Det er også ulike type kundegrupper som kjøper de ulike tjenestene. Kurs- og konferansetjenester kjøpes av bedriftskunder, mens enkeltstående overnattinger kjøpes av både bedriftskunder på yrkesreise og fritidskunder. Man ender dermed opp med følgende tre segmenter:

- Overnattingstjenester
 - Fritidskunder
 - Bedriftskunder
- Kurs- og konferansetjenester (bedriftskunder)

Figur 4-2 viser hotellovernattinger i 2019 fordelt på formål for oppholdet ved hotellet. Som vist i figuren stod kunder på ferie- og fritidsreiser for over halvparten av alle overnattingene i 2019. Bedriftskunder stod for om lag 47 prosent av overnattingene, hvorav 11 prosent var i forbindelse med kurs og konferanser.

Figur 4-2: Hotellovernattinger i Norge i 2019 fordelt på formål



Kilde: SSB (2020c)

²⁷ Omsetningen i hotellmarkedet kan bli sterkt påvirket av Corona-epidemien (2020), som fører til redusert etterspørsel etter både hotelltjenester og kurs- og konferansetjenester.

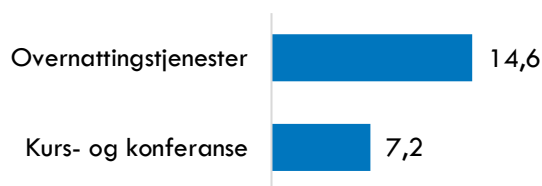
Markedsstørrelse

For å anslå størrelsen på markedet for overnattinger har vi benyttet tall for samlet losjiovernatting fra SSB (SSB, 2020b).

Samlet losjiovernatting for hotell og lignende overnattingsselskaper var cirka 16,4 milliarder kroner i 2019. Som vist tidligere utgjør overnattinger i forbindelse med kurs og konferanser 11 prosent av totalt antall overnattinger. For å skille ut kurs og konferansetjenester fra overnattingsselskaper, antas det at andelen av samlet losjiovernatting som stammer fra overnattinger i forbindelse med kurs og konferanse tilsvarer andelen av totale gjestedøgn. Markedet for overnattingstjenester anslås dermed å ha en omsetning på 14,6 milliarder kroner i 2019.

Statens innkjøpscenter oppgir at det totale markedet for kurs og konferansetjenester ble anslått til 6,4 milliarder i 2015 (Statens Innkjøpscenter, 2019). Ved å anta at markedet for kurs- og konferansetjenester vokste like mye fra 2015 til 2019 som veksten i antall gjestedøgn innen samme kategori (2,2%, (SSB, 2020c)), og korrigerer for veksten i konsumprisindeksen (10,8 %, (SSB, 2020d)), anslår vi at omsetningen i kurs- og konferansemarkedet var rundt 7,2 milliarder kroner i 2019.²⁷

Figur 4-3: Samlet omsetning i markedet for overnattingstjenester og kurs- og konferansetjenester i 2019 (mrd. kr.)



Kilde: Oslo Economics (2020)

4.1.2 Markedsmessige forhold med betydning for valg av kontraktstørrelse

I dette delkapitlet beskrives markedsmessige forhold i hotellmarkedet som minimum bør vurderes ved valg av kontraktstørrelse:

- Antall tilbydere og etableringshindre
- Vertikal integrasjon

- Kostnadsstruktur

Antall tilbydere og etableringshindre

Antall tilbydere per delmarked/segment

Som vist innledningsvis er der mange bedrifter som driver hotell- eller lignende overnattingsvirksomheter i Norge. Samtidig består hotellmarkedet av en rekke geografiske delmarkeder, med stor variasjon i etterspørsel og kapasitet i de ulike delmarkedene. Dette medfører at noen geografiske lokasjoner har høy grad av konkurranse mellom leverandørene på pris og kvalitet, mens andre områder har lavere grad av konkurranse (Statens Innkjøpssenter, 2019).

Delmarkedene kan også, til en viss grad, utøve konkurransepress ovenfor hverandre. Dette avhenger av hvorvidt kundene har mulighet til å velge mellom delmarkedene. For fritidsreisende vil dette være en mulighet, siden de kan velge å feriere i et annet delmarked. Markedet for overnattingstjenester for fritidsreisende kan til og med anses som internasjonalt. I hvilken grad delmarkedene utøver konkurransepress ovenfor hverandre er bestemt av hvorvidt kunden anser delmarkedene som substitutter og prisfølsomheten til kunden.

Yrkesreisende vil være avhengige av geografisk nærhet til destinasjonen for reisen, og vil sannsynligvis ikke kunne velge å overnatte i et annet delmarked. Ulike delmarkeder utøver dermed mindre konkurransepress ovenfor hverandre, og det kan argumentere for at yrkesreisemarkedene er lokale. Samtidig vil hotellene måtte tilby samme pris til fritidsreisende og yrkesreisende uten rammeavtale. Slik sett vil øvrige delmarkeder indirekte kunne utøve et konkurransepress for overnattinger til yrkesreisende. I delmarkeder med et lavt antall tilbydere og hvor yrkesreisende utgjør en relativt stor andel av de reisende, vil konkurransepresset fra øvrige delmarkeder kunne være lavt.

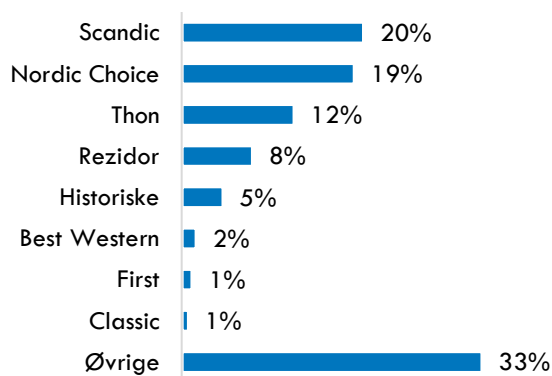
For kurs- og konferansetjenester vil det være ulik grad av muligheter for å benytte andre delmarkeder. For mindre møter vil det være naturlig å avholde disse i nærheten av virksomheten, mens kurs, konferanser og seminarer i større grad kan avholdes relativt langt unna. I enkelte tilfeller kan det også være ønskelig for virksomheten at dette holdes et annet sted enn hvor virksomheten er lokalisert. Kunden vil dermed i større grad kunne velge hoteller og virksomheter i

andre delmarkeder. Størrelsen på markedet for kurs- og konferansetjenester varierer fra lokalt til nasjonalt/internasjonalt, alt ettersom hvilke tjenester kunden etterspør.

Markedsandeler lokalt og nasjonalt

Som drøftet ovenfor, vil konkurransen i markedet for overnattingstjenester variere i ulike delmarkeder. Gjennom intervjuer har vi fått oppgitt at den samlede markedsandelen til de fire største kjedehotellene varierer fra 70 prosent til 95 prosent i de største byene i Norge, og at den er lavere i distriktet. Nasjonalt er den samlede markedsandelen til de fire største hotellkjedene rundt 60 prosent (se Figur 4-4). Scandic er største aktør med en markedsandel på 20 prosent, tett fulgt av Nordic Choice med en andel på 19 prosent. Deretter kommer Thon (12 prosent) og Rezidor (8 prosent). Neste på listen, De historiske, er ikke en hotellkjede på lik linje med de tidligere nevnte, men en gruppering av frittstående hotell.

Figur 4-4: Hotellgrupperingens markedsandeler målt etter kapasitet i 2018



Kilde: SSB, NHO

Etableringshindre

Etableringshindrene i hotellmarkedet varierer avhengig av de lokale omstendighetene. Dersom det må bygges nytt, vil det kreve flere år og høye investeringer. Drift av et hotell er både kostnadskrevende og personintensivt. Disse høye kostnadsnivåene kan medføre etableringsbarrierer for nykommere i markedet, både kjeder som skal etablere seg på en ny lokasjon, og nye aktører. Kjedehotellene vil normalt oppleve mindre etableringshindre ettersom de kan bygge videre på merkevarer med standardiserte produkter og tjenester. I tillegg tilbyr kjedehotellene ulike lojalitetsprogram.

Vertikal integrasjon

Verdikjeden for hotelldrift inkluderer blant annet eierskap til hotellbygget og driften av hotellet. I hotellmarkedet varierer det i hvilken grad bygget og hotelldriften kontrolleres av samme konsern.

Leverandørens kostnadsstruktur

Kostnadsstrukturen i hotellmarkedet er preget av høye faste kostnader og lave variable kostnader. For å etablere et hotell vil det kreve høye kostnader knyttet til blant annet leie og drift av bygningsmassen og personalkostnader. Når man først har etablert en kapasitet, vil variable kostnader som følge av en ekstra kunde være relativt lave. Grunnen til dette er at man i stor grad må ha samme antall ansatte og levere de samme tjenestene, som eksempelvis servering, uavhengig av om man får en ekstra kunde.

Grunnet lave variable kostnader i hotellnæringen vil det nesten alltid lønne seg for et hotell å selge en overnatting fremfor å la rommet stå tomt. Det er derimot en fare for at en annen kunde ville vært villig til å kjøpe samme overnatting for en høyere pris. Den prisen som en annen kunde er villig til å betale for overnatting kalles skyggeprisen. Dersom hotellet er fylt opp, og skyggeprisen er høyere enn den faktiske prisen for overnattingen, vil dette utgjøre en «tapt inntekt» for hotellet.

En leverandør som levere et tilbud til en oppdragsgiver må ta hensyn til skyggeprisen. Dersom det er sannsynlig at en overnatting fra oppdragsgiveren vil bidra til å fortrenge andre kunder som er villige til å betale markedspris, vil leverandøren være mindre villig til å gi avslag på markedsprisen til oppdragsgiver. For eksempel vil en leverandør som alltid greier å fylle hotellet med kunder som betaler markedspris ikke være villig til å gi rabatterte priser til en annen kunde.

Sannsynligheten for at oppdragsgiver vil fortrenge andre øker med volumet som oppdragsgiver etterspør. Leverandøren må derfor vurdere verdien av å fylle opp kapasiteten på hotellet opp imot kostanden ved å fortrenge andre kunder.

Samlet vurdering av markedsmessige forhold med betydning for valg av kontraktstørrelse

Det er flere forhold som tyder på at valg av kontraktstørrelse er av betydning for konkurransen om den enkelte kontrakt, samt konkurransen på sikt. For det første er hotellmarkedet for yrkesreiser lokalt, og i noen tilfeller er det bare et par

tilbydere per lokasjon. En kontraksstrategi som utelukker én eller to lokale aktører kan derfor potensielt ha betydning for konkurransen på kort og lang sikt. De potensielle konkurransevirkningene på lang sikt forsterkes av det faktum at etableringskostnadene i lokale hotellmarkeder kan være høye. Disse forholdene taler for at oppdragsgivere bør ta hensyn til konkurransen i sin kontraksstrategi.

4.2 Størrelsen på samlet offentlig etterspørsel

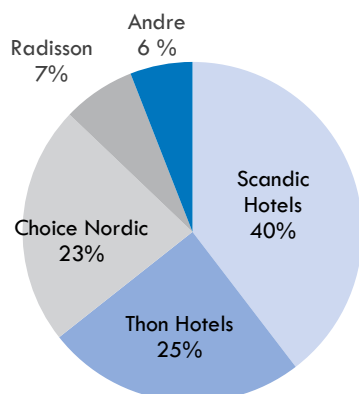
Som nevnt tidligere omsettes det for om lag 14,6 milliarder kroner i markedet for overnattingstjenester, og 7 milliarder kroner i markedet for kurs- og konferansetjenester. I det følgende vil vi forsøke å estimere offentlig sektors andel av samlet omsetning i de to markedene.

Offentlig etterspørsel etter overnattingstjenester

Av overnattingsmarkedet på rundt 14,6 milliarder kroner utgjorde ferie- og fritidsreiser rundt 8,7 milliarder kroner. De resterende 6 milliarder kronene bestod av yrkesreiser. Basert på at offentlige ansatte utgjør rundt 32 prosent av samlet antall sysselsatte i Norge (SSB, 2019b), kan vi anslå at offentlig etterspørsel etter hotelltjenester er på rundt 2 milliarder kroner årlig. Dette utgjør mellom 10 til 15 prosent av det totale markedet for overnattingstjenester i Norge.

Statens innkjøpssenter har kartlagt hvordan statlig forbruk fordeles på ulike leverandører. Som vist i Figur 4-5, var 95 prosent av det registrerte statlige kjøpet av overnattingstjenester fra de fire største hotellkjedene. Scandic er den største leverandøren med 40 prosent av volumet.

Figur 4-5. Statlig forbruk av overnattingstjenester per hotellkjede målt i prosent



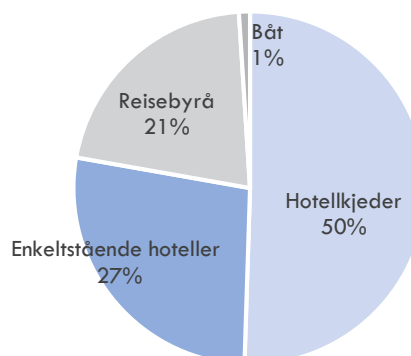
Kilde: Statens innkjøpscenter (2019)

Offentlig etterspørsel etter kurs- og konferansetjenester

Ved å anvende overnevnte estimeringsmetode på kurs- og konferansemarkedet (total omsetning på rundt 7 milliarder kroner årlig), anslår vi at offentlig etterspørsel etter kurs- og konferanse er på ca. 2 milliarder kroner årlig (30-35 prosent av markedet).

Basert på leverandørreskontro til statlige virksomheter har Statens innkjøpscenter kartlagt hvilke leverandører statlige virksomheter benytter for kjøp av kurs- og konferansetjenester. Som vist i Figur 4-6 kjøper staten 50 prosent av kurs- og konferansetjenestene sine fra hotellkjeder, og om lag 27 prosent fra enkeltstående hoteller. 21 prosent av kurs- og konferansetjenestene bestilles gjennom reisebyrå, som igjen kjøper inn fra hoteller, båter og andre aktører.

Figur 4-6: Statlig forbruk av kurs- og konferansetjenester målt i prosent

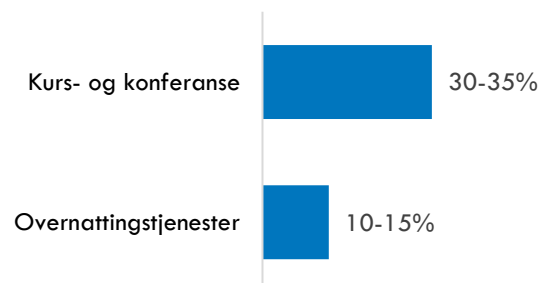


Kilde: Statens innkjøpscenter (2019)

Samlet offentlig etterspørsel i hotellmarkedet

På grunnlag av nevnte kilder har vi anslått at offentlig etterspørsel står for rundt 2 milliarder (10-15 prosent) av omsetningen i overnattingsmarkedet, og rundt 2 milliarder (30-35 prosent) av etterspørselen i markedet for kurs- og konferansetjenester, se Figur 4-7.

Figur 4-7: Offentlige kjøps andel av ulike deler av hotellmarkedet



Kilde: SSB, Statens innkjøpscenter, Oslo Economics

Disse andelene indikerer at valg av kontraktstørrelse i offentlige anskaffelser kan ha relativt stor betydning for markedet for kurs- og konferansetjenester, og relativt mindre betydning for markedet for overnattingstjenester.

Det vil imidlertid kunne være store variasjoner på tvers av markedene. I markeder hvor man har større offentlige arbeidsgivere, og da særlig de med regionale eller nasjonale ansvarsområder, vil det offentlige kunne utgjøre en større andel av det lokale markedet. Yrkesreisende er også en kundegruppe som ikke følger de samme sesongvariasjonene som fritidsreisende. I enkelte

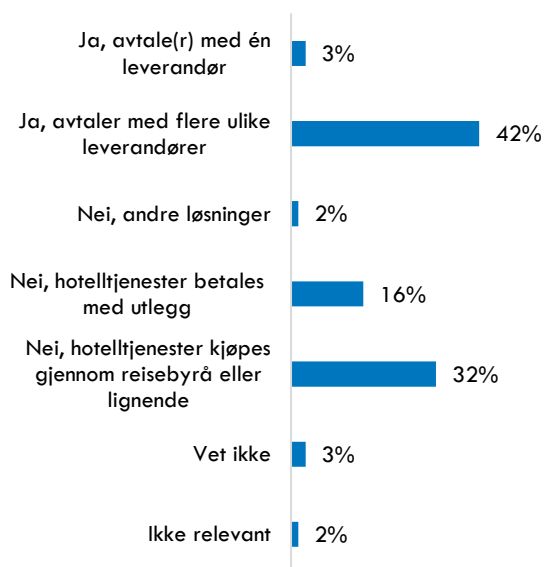
deler av sesongen vil dermed offentlige kjøp kunne utgjøre en større andel av omsetningen, og være en viktig årsak for at hoteller velger å holde åpent.

4.3 Kartlegging av størrelser på offentlige kontrakter

Funn fra spørreundersøkelse

For å undersøke størrelsen på offentlige kontrakter for hotelltjenester ba vi offentlige oppdragsgivere om å oppgi hvorvidt deres virksomhet hadde en avtale med én eller flere leverandører for hotelltjenester. Som vist i Figur 4-8 oppga i underkant av halvparten av respondentene at de hadde en avtale med enten én eller flere leverandører, hvor overvekten oppga at de hadde avtale med flere leverandører. 50 prosent av respondentene oppgir at de ikke har en avtale, og at hotelltjenester enten kjøpes gjennom et reisebyrå eller betales via utlegg. Alle oppdragsgivere som oppgir at hotelltjenester kjøpes via utlegg anslår at deres virksomhet har et årlig anskaffelsesvolum på under 5 millioner kroner. Dette indikerer at selv om en relativt stor andel av oppdragsgiverne oppgir at hotelltjenester kjøpes uten avtale, utgjør disse en relativt mindre andel av det samlede anskaffelsesvolumet til det offentlige. Resultatene peker også mot at en relativt stor andel av det offentliges kjøp av hotelltjenester går via et reisebyrå.

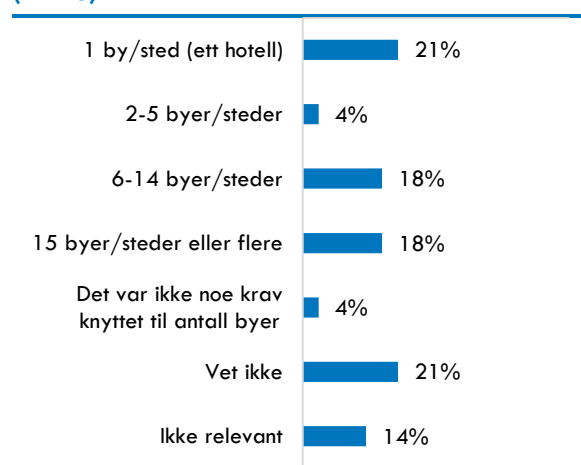
Figur 4-8: Har deres virksomhet avtale med én eller flere leverandører av hotelltjenester? (N=62)



Kilde: Oslo Economics og Inventura

De oppdragsgiverne som oppga at de hadde en avtale for hotelltjenester ble bedt om å angi hvor mange steder hver tilbyderne måtte ha et hotelltilbud å kunne tilfredsstillere deres kvalifikasjonskrav. Svarene fra undersøkelsen er fremstilt i Figur 4-9, og viser at 45 prosent av oppdragsgiverne hadde krav om at tilbyderne måtte ha et hotelltilbud på mer enn ett sted. Det tyder på relativt liten grad av geografisk oppdeling blant virksomhetene i utvalget.

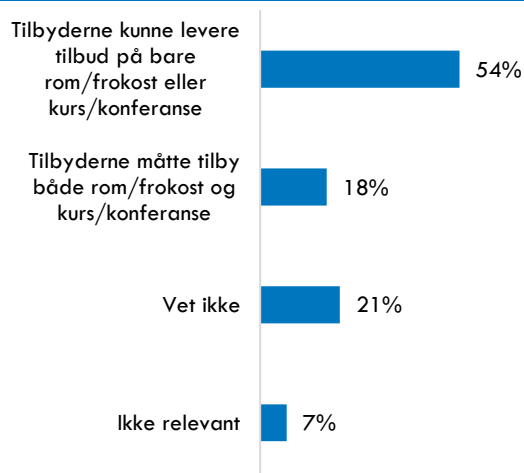
Figur 4-9: I deres forrige konkurranse om hotelltjenester, i omtrent hvor mange byer og steder måtte hver tilbyder ha et hotelltilbud for kunne tilfredsstillere deres kvalifikasjonskrav? (N=28)



Kilde: Oslo Economics og Inventura

Oppdragsgiverne ble også bedt om å oppgi hvilke tjenester tilbydere måtte kunne tilby for å tilfredsstillere deres kvalifikasjonskrav i deres forrige konkurranse. Om lag hver femte respondent oppga at tilbyderne måtte kunne tilby både rom/frokost og kurs- og konferansetjenester, mens 54 prosent oppga at tilbyderne kunne levere tilbud på kun en av de ovennevnte tjenestene, se Figur 4-10. Dette indikerer at virksomhetene i større grad deler opp anskaffelser i delkontrakter for ulike tjenester enn for geografiske delområder.

Figur 4-10: I deres forrige konkurranse om hotelltjenester, måtte tilbyderne tilby både rom/frokost og kurs/konferanse for å tilfredsstille deres kvalifikasjonskrav/kontraktskrav? (N=28)



Kilde: Oslo Economics og Inventura. Kommenter: Tre respondenter har svart at de kun gjennomførte en konkurranse for rom/frokost, eller at de har to separate konkurranser for rom/frokost og kurs- og konferanse. Disse er inkludert i øverste kategori.

Stikkprøve av ti offentlige virksomheter

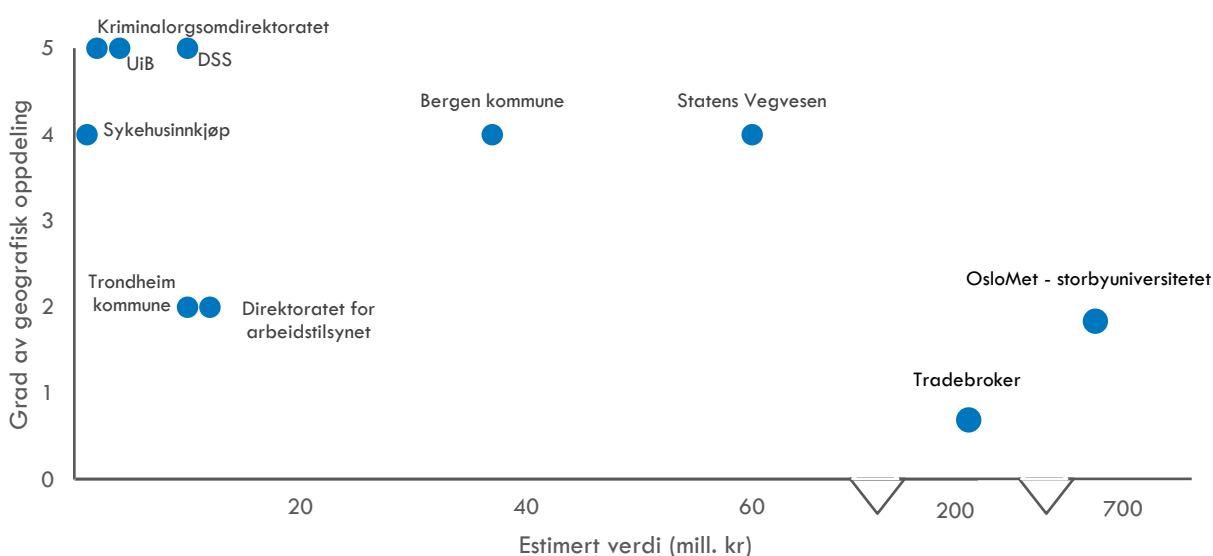
Som en del av utredningen har vi innhentet 10 konkurransegrunnlag fra offentlige anskaffelser av hotelltjenester som er utlyst på siden Doffin.no. For hver av anskaffelsen i stikkprøven har vi gjort en vurdering av grad av geografisk oppdeling. Graden av oppdeling er vurdert kvalitativt, og de ulike anskaffelsene er vurdert relativt opp mot

anskaffelsen med størst grad av oppdeling innad i utvalget. Vurderinger er gjort på en skala fra 1 til 5, hvor 5 er mest oppdelt. Graden av oppdeling er vist på den vertikale akse, mens anskaffelsens antatte volum er vist langs den horisontale akse.

Det er stor variasjon i antatt omfang/verdi blant anskaffelsene i utvalget. OsloMet, som har gjennomført en anskaffelse på vegne av universitets- og høyskolesamarbeidet, har gjennomført den største anskaffelsen med en antatt anskaffelsesverdi på 660 millioner kroner. Dette er om lag dobbelt så stort volum som de øvrige anskaffelsene i utvalget til sammen. Tradebroker er den nest største anskaffelsen i utvalget, med en antatt verdi på 201 millioner kroner. Tradebroker er en privat innkjøpsorganisasjon for store bedrifter. Majoriteten av deres medlemmer er private virksomheter, men det er også flere offentlige virksomheter som deltar. Verdien av offentlige virksomheters kjøp av hotelltjenester gjennom Tradebrokers avtaler er dermed betydelig lavere enn 201 millioner kroner.

Som vist i figuren var overvekten av anskaffelsene i utvalget i stor grad oppdelt i delkontrakter for geografiske områder (4 eller 5). Dette er dermed noe motstridende fra svarene fra spørreundersøkelsen. Samtidig er de to klart største anskaffelsene i liten grad oppdelt i geografiske områder.

Figur 4-11: Stikkprøver av anskaffelser av hotelltjenester fra Doffin. (Mill. kr)



Kilde: Oslo Economics og Inventura. Kommenter: Sykehusinnkjøp sin anskaffelse omfatter kjøp av hotelltjenester for pasienter i Bergen og Førde.

Eksempler på offentlig anskaffelser

Sykehusinnkjøp utlyste i 2017 og 2018 to separate konkurranser for anskaffelse av hotelltjenester på vegne av helseforetakene. Én for rom/frokost og én for kurs og konferansetjenester.

Konkurransen for rom/frokost var ikke inndelt i deltilbud. Dette ble i konkurransegrunnlaget begrunnet med at inndeling i deltilbud vil være uoversiktlig for brukere samt kreve mye ressurser i oppfølging av avtalene. Tildelingskriteriet var 100 prosent pris, som var en vektet gjennomsnittlig pris på overnatting på 83 destinasjoner. Anslått årlig verdi var på 80 millioner kroner. Det ble inngått parallelle rammeavtaler med 4 hotellkjeder (Sykehusinnkjøp, 2017).²⁸

Konkurransen for kurs- og konferansetjenester skulle dekke helseforetakenes behov for dagpakker, helpensjon, møterom for inntil 10 personer og møterom for inntil 20 personer. Anskaffelsen var delt opp i 42 delkontrakter fordelt på de fire regionale helseforetakene. Det var mulig å gi tilbud på ett eller flere delkontrakter. Det ble inngått rammeavtale med 24 leverandører. Anslått årlig verdi var på om lag 83 millioner kroner årlig (Sykehusinnkjøp, 2018).

OsloMet gjennomførte i 2019 en anskaffelse på vegne av 30 offentlige oppdragsgivere innen universitets og høyskolesektoren. Anskaffelsen skal dekke de ulike aktørenes behov for overnatting i Norge som omfatter overnatting ved 60 ulike destinasjoner. Anskaffelsen var ikke delt opp i delkontrakter, men tilbydere hadde mulighet til å benytte underleverandører i områder hvor de ikke hadde dekning. De mottok 7 tilbud og det ble inngått 5 parallelle rammeavtaler med ulike hotellkjeder. Behovet var anslått til mellom 90 000 og 1 10 000 årlige overnattinger, og hadde en antatt verdi på 660 millioner kroner (OsloMet - Storbyuniversitetet, 2019).

DSS skal i 2020 inngå rammeavtaler om kjøp av hotelltjenester på vegne av DSS, departementsfellesskapet og statsministerens kontor. Anskaffelsen skal dekke de ulike aktørenes behov for overnatting i Norge. DSS har valgt å dele opp anskaffelsen i 10 delkontrakter for ulike

geografiske områder, og vil ha inntil 5-10 leverandører på hver destinasjon. Anskaffelsen har en estimert verdi på 10 millioner kroner (DSS, 2019a).

4.4 Virkninger av alternative kontraktstørrelser

I tråd med metoden beskrevet i kapittel 2.2, vil denne analysen gjøres ved å vurdere hvordan alternative kontraktstørrelser i markedet for hotelltjenester påvirker oppnåelsen av følgende mål for offentlige oppdragsgivere:

- **Behovsdekning/kostnad i den enkelte anskaffelse, herunder**
 - Konkurransen i den enkelte anskaffelse
 - Effektivitet i den enkelte anskaffelse
 - Kvaliteten på varene/tjenestene
 - Leverandørenes kostnader
 - Effektiv håndtering av risiko og asymmetrisk informasjon
 - Transaksjonskostnader
- **Andre mål**
 - Konkurransen på lang sikt
 - Antall effektive tilbydere på lang sikt
 - Antall nye/små tilbydere
 - Øvrige samfunnshensyn

4.4.1 Virkninger på behovsdekning/kostnad i den enkelte anskaffelse

Konkurransen i den enkelte anskaffelsen

Siden flere hotellbedrifter bare er tilstede på én lokasjon og/eller kun driver med rom/frokost eller kurs/konferanse vil oppdeling av hotellanskaffelser som regel bidra til bedre konkurranse i den enkelte anskaffelse. På en lokasjon med ett kjedehotell og ett uavhengig hotell kan konkurransevirkningen av oppdeling være betydelig.

Kvalitet på varen/tjenesten

Ved oppdeling av anskaffelser i regionale delkontrakter vil flere tilbydere ha mulighet til å levere tilbud. Dette kan føre til at man får tilbud fra hoteller med bedre kvalitet, bedre tilgjengelighet eller som har kortere avstand til destinasjonen for reisen til de ansatte.

²⁸ I etterkant av sin forrige hotellanskaffelse fikk Sykehusinnkjøp HF kritikk fra enkelte mindre hotellkjeder. De mente da at anskaffelsen ble gjennomført på en måte som gjorde at bare større landsdekkende hotellkjeder hadde mulighet til å delta. Som svar på denne kritikken inngikk Sykehusinnkjøp HF et samarbeid med NHO og Statens

Innkjøpscenter. Sammen har disse aktørene utarbeidet en veileder for hotellanskaffelser. Den skal være et hjelpemiddel for offentlige innkjøpere som skal gjennomføre anskaffelser innen hotelltjenester. Veilederen skal dermed bidra til å bedre ivareta små og mellomstore kjeder, og enkeltstående hoteller bedre (Sykehusinnkjøp, 2019).

Dersom kurs- og konferansetjenester skilles ut i en egen kontrakt, vil ikke tilbyderne i like stor grad måtte være i geografisk nærhet til yrkesreisendes destinasjoner. Dette kan åpne opp for at tilbydere innen et større geografisk område kan gi tilbud. Dette kan føre til at man får et videre spekter av muligheter når man skal arrangere kurs og konferanser med tanke på lokasjon, type lokaler etc.

Leverandørens kostnader

Kostnadene i hotellbransjen er i hovedsak knyttet til aktiviteten ved det enkelte hotell. Leverandørene oppnår ikke vesentlige stordriftsfordeler av å betjene samme kunde/oppdragsgiver på flere lokasjoner i landet, sammenlignet med å betjene flere ulike kunder på ulike lokasjoner. Dette taler isolert sett for at anskaffelser av hotelltjenester egner seg for oppdeling.

Håndtering av risiko og asymmetrisk informasjon

Etter vår vurdering påvirker kontraktsstørrelse i liten grad direkte håndtering av risiko knyttet til varekvalitet og kostnader. Slik risiko ivaretas i hovedsak av kvalifikasjonskrav og kontraktskrav. Disse kravene har stor betydning for mulighetene små- og mellomstore bedrifter har til å delta i konkurranser om leveranse av hotelltjenester til storhusholdning, men er ikke tema for denne utredningen.

Transaksjonskostnader

Transaksjonskostnadene vil som regel øke ved å dele opp anskaffelser i flere delkontrakter. Dette gjelder særlig i kontraktsoppfølgingsfasen av anskaffelsen. En oppdragsgiver som skal ha så mange som 20-60 hotelleverandører på 80-100 lokasjoner vil være avhengig av et informasjonshåndteringssystem (for eksempel en applikasjon fra et reisebyrå) for å informere egne ansatte om hvilke hotell som skal velges på hvilke steder. Videre vil oppdragsgiver potensielt måtte følge opp et større antall kontrakter enn ved en samling av anskaffelsen i én eller to nasjonale avtaler.

4.4.2 Virkninger på andre mål

Antallet effektive tilbydere på sikt

For å oppnå best mulig konkurranse på sikt, bør anskaffelsen utformes slik at tilbydere med bare ett hotell kan delta. Videre vil deling av overnattings- og kurs- og konferansetjenester i forskjellige delkontrakter eller anskaffelser bidra til sterkere konkurranse. Små kontrakter fra offentlige

oppdragsgivere, som gjør det mulig å videreføre og etablere uavhengige hotell, kan potensielt ha betydning for hvor mange konkurrerende hotell som finnes på en lokasjon i fremtiden, og dermed prisen offentlig sektor og andre kunder må betale.

Antallet nye/små tilbydere

Oppdeling av offentlige anskaffelser kan bidra til å styrke konkurranseevnen til mindre og uavhengige aktører, samt mindre kjeder. Dette kan til en viss grad bidra til økt etablering av nye aktører, og fortsatt drift hos eksisterende aktører. I byer med få hoteller kan oppdelte offentlige kjøp potensielt bidra til at det i fremtiden finnes flere enn ett hotell. Den lokale konkurransevirkningen av oppdelte hotellanskaffelser kan dermed være betydelig.

Øvrige samfunnshensyn

Oppdeling per hotellanskaffelser gir ikke i seg selv direkte påvirkning på øvrige samfunnshensyn som universell utforming, miljø, arbeidstakers rettigheter og menneskerettigheter. Oppdeling kan i noen tilfeller gjøres i kombinasjon med reduksjon av krav, for å fremme mindre aktørers muligheter til å vinne offentlige oppdrag. En slik reduksjon av krav, for eksempel til universell utforming, kan bidra til å svekke hensynet til enkelte grupper.

4.4.3 Konklusjon: Virkninger av alternative kontraktsstørrelser

Oppdeling av hotellanskaffelser per lokasjon og tjenesteområde kan bidra til lavere kostnader i den enkelte anskaffelse, ved å legge til rette for tilbud fra frittstående hoteller og mindre kjeder, som kan være de mest effektive leverandørene. Oppdeling kan også føre til økt kvalitet, ved at man får flere tilbydere og et større spekter av tilbydere. Kontraktsstørrelse har liten/ingen betydning for driftskostnadene per hotellgjest, ettersom kostnadene av å betjene gjester i hovedsak er uavhengig av hvor mange som er på samme avtale. Små kontrakter vil normalt gi høyere administrasjons/transaksjonskostnader, men vår samlede vurdering er at små kontrakter vil bidra til bedre effektivitet/lavere kostnader totalt, selv om det kan finnes unntak.

I tillegg til å bidra til best behovsdekning/kostnad, vil små kontrakter også være best for konkurransen på lang sikt i hotellmarkedet. Små kontrakter fra offentlige oppdragsgivere, som gjør det mulig å videreføre og etablere uavhengige hotell, kan potensielt ha betydning for hvor mange konkurrerende hotell som finnes på en lokasjon i

fremtiden, og dermed prisen offentlig sektor og andre kunder må betale. På nasjonalt nivå utgjør offentlig sektor en relativt liten andel av markedet for overnattingstjenester (10-15 prosent), og en relativt stor andel av markedet for kurs- og konferansetjenester (30-35 prosent). I kurs- og konferansemarkedet, og i enkelte lokale hotellmarkeder (i nærheten av store offentlige arbeidsplasser mv.) kan offentlig innkjøpspraksis ha vesentlig betydning for konkurransen på sikt.

Både hensynet til behovsdekning/kostnad, og konkurranse på lang sikt, taler for at anskaffelser av hotelltjenester som hovedregel bør deles opp per lokasjon og per tjenestetype.

5. Anleggsprosjekter

I dette kapittel vurderer vi de markedsmessige virkninger av store offentlige kontrakter i anleggsmarkedet. Kapittelet er strukturert på samme måte som forrige kapittel, med følgende deler:

- Konkurransesituasjonen i markedet
- Størrelsen på samlet offentlig etterspørsel
- Størrelsen på offentlige kontrakter
- Virkninger av alternative kontraktstørrelser

5.1 Konkurransesituasjonen

5.1.1 Kort beskrivelse av anleggsmarkedet

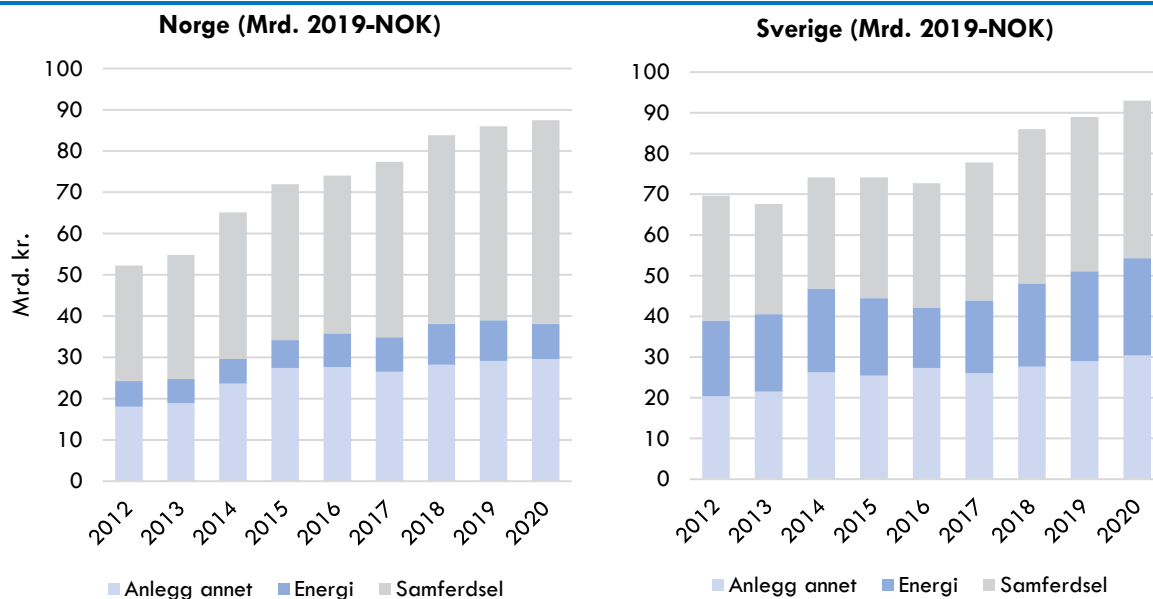
Markedstørrelse

Anleggsbransjen omfatter bygg, drift og vedlikehold av veier, bruer og tunneller, jernbane-

og sporveisanlegg, havner og kaier, energianlegg og vann- og avløpsanlegg. Ifølge tall fra Byggenæringens Landsforening (2018) ble det omsatt for 125 milliarder kroner i anleggsmarkedet i 2017. Om lag 90 milliarder av omsetningen kom som følge av investeringer i nye anlegg, og 34 milliarder kroner kom fra drift og vedlikehold av eksisterende anlegg.

Figur 5-1 viser utviklingen i investeringer i anleggssektoren i Norge og Sverige i perioden 2012-2018 for ulike segmenter av markedet, samt prognoser for 2019 og 2020. Grafene viser at veksten i Norge har vært langt sterkere enn i Sverige.

Figur 5-1: Utviklingen i investeringsnivå og drifts- av vedlikehold av anlegg frem til 2017 og prognoser for perioden 2018-2020



Kilde: Veidekke (2019)

Største aktører i det norske markedet

I anleggsmarkedet er det en rekke små og store entreprenører og andre tjenesteytere som står for tilbudet. De mindre aktørene er nesten utelukkende/i overveiende grad norske. Blant de store aktørene er det de siste årene blitt stadig flere utenlandske aktører.

Figur 5-2 viser hvordan summen av registrerte kontrakter med en verdi på over 500 millioner kroner fordelt seg på ulike selskaper fra 2011 og frem til i dag.²⁹ Figuren er ikke komplett, og viser kun de selskapene som har mottatt størst andel av samlet kontraktsverdi over perioden. Det skiller mellom kontrakter med selvstendig hovedleverandør og kontrakter med joint venture. Ved joint venture er hele kontraktsverdien oppført

²⁹ Kontraktene er hovedsakelig fra prosjekter som er gjennomført i veisektoren, samt enkelte kontrakter innen

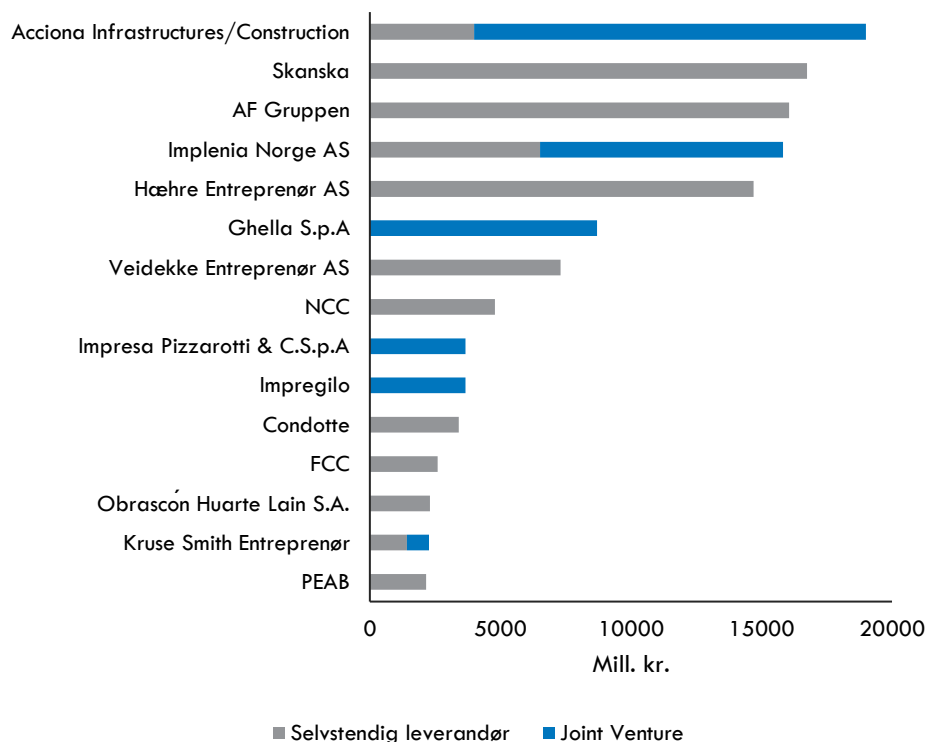
jernbane. Disse inkluderer Follobanen, Dovrebanen (Venjar-Langset), Vestfoldbanen (Drammen-Kobbervikdalen)

for begge selskaper som inngikk i samarbeidet, noe som fører til dobbelttelling av kontraktsverdien og en overvurdering av leverandørens driftsinntekter fra kontraktene.

Leverandørene med største kontraktsvolum var Acciona Infrastructures, som er en spansk entreprenør, med et samlet kontraktsvolum på 19

milliarder kroner. Leverandøren har vunnet tre kontrakter, hvor TBM-kontrakten på Follobanen i joint venture med Ghella S.p.A til en verdi på 8,6 milliarder kroner var den største. Skanska var nest største aktør, med et samlet kontraktsvolum på 16,7 milliarder kroner. Skanska har vunnet 12 kontrakter, hvor alle er gjennomført som selvstendig leverandør.

Figur 5-2: Omsetning fra registrerte kontrakter på over 500 millioner kroner i perioden 2011-2020



Kilde: Veidekke, Oslo Economics. Kontraksverdiene er ikke justert for inflasjon.

Lønnsomhet i anleggsmarkedet

Selv om omsetningen i anleggsmarkedet har økt betydelig over de siste årene, har lønnsomheten til anleggsvirksomhetene hatt en negativ utvikling.

Figur 5-3 viser utviklingen i samlet omsetning og gjennomsnittlig driftsresultat i perioden 2010 til 2018 for aksjeselskap som er registrert som anleggsvirksomheter i Brønnøysundregisteret.^{30 31} Figuren viser at det har vært en gjennomgående

negativ utvikling i gjennomsnittlig driftsresultat over perioden. I 2010 var gjennomsnittlig driftsmargin hos anleggsvirksomheter om lag 4 prosent. I 2018 hadde tilsvarende virksomheter en gjennomsnittlig driftsmargin minus 1 prosent.

Det kan være flere mulige forklaringer på den reduserte lønnsomheten i bransjen. En forklaring kan være økt konkurranse om kontraktene, eksempelvis gjennom økt konkurranse fra utenlandske aktører,

³⁰ Med anleggsvirksomheter menes virksomheter som er registrert med NACE-kode 42-Anleggsvirksomhet etter SN 2007

³¹ Summen av driftsinntekter er lavere enn anslagene på omsetning i markedet som ble vist innledningsvis. Grunnen til dette er at anleggsvirksomheter i denne sammenheng kun omfatter de virksomhetene som er registrert som anleggsvirksomheter i Brønnøysundregisteret. De virksomheter i anleggsmarkedet som er registrert med en

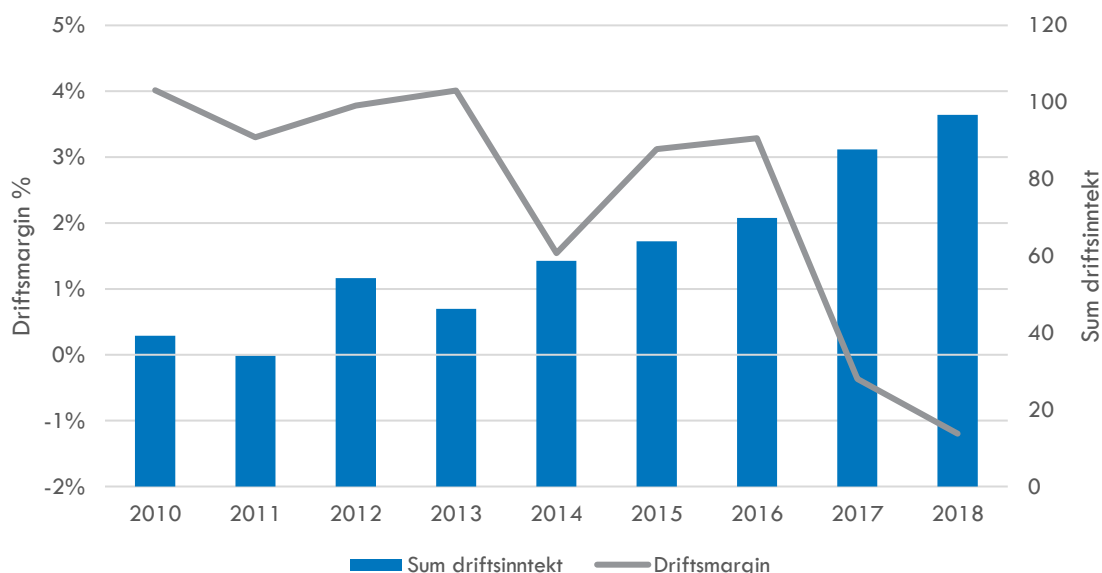
annen næringskode, eksempelvis «Oppføring av bygninger», inngår ikke i utvalget av anleggsvirksomheter. Dette fører til at summen av driftsinntekter er noe undervurdert. Vi anser derimot utvalget for å være representativt for virksomheter innen anleggsmarkedet. Vi anser dermed at den gjennomsnittlig lønnsomhet per virksomhet er representativ for markedet som helhet

som har bidratt til å redusere leverandørenes marginer.³²

En lavere lønnsomhet i anleggsmarkedet kan også indikere at bedre betingelser for byggherre i form

av lavere priser i perioden ikke utelukkende er en konsekvens av økt effektivitet, men også en følge av reduserte marginer blant leverandørene.

Figur 5-3: Sum av driftsinntekter og gjennomsnittlig driftsresultat blant norske anleggsvirksomheter i perioden 2010-2018 (Mrd. 2019-kroner)



Kilde: Proff Forvalt, Oslo Economics

5.1.2 Markedsmessige forhold med betydning for valg av kontraktsstørrelse

I dette delkapitlet vil vi beskrive markedsmessige forhold i anleggsmarkedet som minimum bør vurderes ved valg av kontraktsstørrelse:

- Antall tilbydere og etableringshindre
- Vertikal integrasjon
- Kostnadsstruktur

Antall tilbydere og etableringshindre

Anleggsmarkedet består av svært mange virksomheter av ulike størrelse. Størrelsen på virksomhetene varierer fra små lokale maskinentreprenører til store internasjonale aktører. Antall leverandører kan også variere innad i de ulike segmentene, hvor enkelte virksomheter i hovedsak gjennomfører prosjekter innen ett segment, som samferdsel, mens andre er generalister som operer innen flere segment. Noen

virksomheter er også spesialister på gjennomføringen av spesifikke type fagområder, som bro- eller tunnelbygging.

De aller største anleggsbedriftene i Norge har en årlig omsetning på mellom 10 og 20 milliarder kroner. Rundt syv aktører har en omsetning på over tre milliarder kroner årlig (kilde: Proff Forvalt). En virksomhet vil ta relativt stor risiko dersom de påtar seg å gjennomføre prosjekter med en verdi som tilsvarer en stor del av egen omsetning.

I tillegg til de norske aktørene, finnes det et stort internasjonalt leverandørmarked, som er interessert i tilstrekkelig store kontrakter. For slike aktører vil selv oppdrag i fem- til ti-milliardersklassen utgjøre en begrenset del av omsetningen, og innebærer dermed en relativt mindre risiko enn de ville gjort for de mindre, norske aktørene.

³² En tilleggsforklaring kan være «winners curse». Dette er et konsept som ble først lansert av Capen, Clapp og Cambell som gjennomførte en analyse av leiekontrakter med høy risiko i oljebransjen (Capen, et al., 1971). De viser at dersom man har et tilstrekkelig antall budgivere, vil vinneren alltid være den som i størst grad overvurderer verdien til leiekontrakten. Man kan dermed ende opp med at vinneren

taper penger på å vinne kontrakten. Den synkende lønnsomheten i anleggsmarkedet kan dermed forklares ved at det ofte er leverandører som undervurderer risikoen i prosjektene som ender opp med å vinne kontraktene.

Vertikal integrasjon

I en entreprise kan hovedentreprenøren engasjere underleverandører til å utføre deler av prosjektet. Underleverandøren kan deretter hyre inn egne underleverandører for å bistå i gjennomføringen av sin del av prosjektet. Når prosjekter øker i størrelse og kompleksitet vil det være mer sannsynlig at det vil være behov for flere underleverandører.

I henhold til anskaffelsesforskriftens § 8-13 skal oppdragsgiver stille krav om at leverandøren maksimalt kan ha to ledd i leverandørkjeden i bygge- og anleggsprosjekter.³³ I større prosjekter kan dette føre til at aktører med mindre grad av vertikal integrasjon/mindre størrelse ikke kan delta i konkurransen.

Leverandørens kostnadsstruktur

Kostnadsstrukturen i anleggsmarkedet er preget av aktører med relativt små faste administrasjonskostnader, og relativt høye, og usikre prosjektkostnader. Blant annet fordi arbeid kan utføres ved hjelp av underleverandører, kan anleggsentreprenørene i relativt stor grad tilpasse kostnadene sine til variasjon i omsetningen. Likevel kan ikke aktørene tilpasse seg fullstendig, ettersom de er avhengig av kontinuitet i ledelsen og staben for øvrig. Videre har mange aktører ansvar for eventuelle risikoer i prosjektene, som gjør at kostnadene kan bli annerledes enn ventet. Dette betyr at mange entreprenører helst ønsker en forholdsvis jevnt stigende omsetning, fordelt på et visst antall prosjekter (for å redusere risikoen).

I et prosjekt vil det kunne være stordriftsfordeler ved større kontrakter dersom det bidrar til mer effektiv anleggsdrift. Det kan for eksempel være tilfelle dersom store kontrakter muliggjør mer kostnadseffektiv massehåndtering, utnyttelse av arbeidskraft, anleggsmaskiner mv.

Samlet vurdering av markedsmessige forhold ved betydning for valg av kontraktstørrelse

Analysen ovenfor viser at flere forhold tilsier at oppdragsgiver burde ta hensyn til markedsforhold ved valg av kontraktstørrelse. Valg av kontraktstørrelse kan ha betydning for konkurransen om den enkelte kontrakt, og om

konkurransen kommer fra nasjonale eller internasjonale aktører. Videre vil kontraktstørrelser kunne ha betydning for hvor effektivt entreprenørene kan drive sin virksomhet over tid og i det enkelte prosjekt.

5.2 Størrelsen på samlet offentlig etterspørsel

Ifølge tall fra Veidekke stod samferdselssektoren, som består av offentlige byggherrer innen vei og jernbane, for 46 milliarder av investeringene i anleggsmarkedet i 2018. Dette utgjorde om lag 55 prosent av de samlede investeringene i markedet. Investeringene i segmentene industri, oljesektor og energi passerte i 2018 20 milliarder kroner, som utgjorde om lag 25 prosent av de totale investeringer i markedet (Veidekke, 2019). De resterende 20 prosent av investeringer i markedet var investeringer i andre offentlige og private anlegg, hvor kommunalteknisk sektor stod for om lag 70 prosent av investeringene. Offentlige anskaffelser utgjorde dermed mer enn 70 prosent av det samlede anleggsmarkedet i 2018. Dette innebærer at offentlig innkjøpspraksis, herunder valg av kontraktstørrelse, har svært stor betydning for utviklingen i leverandørmarkedet.

5.3 Kartlegging av størrelser på offentlige kontrakter

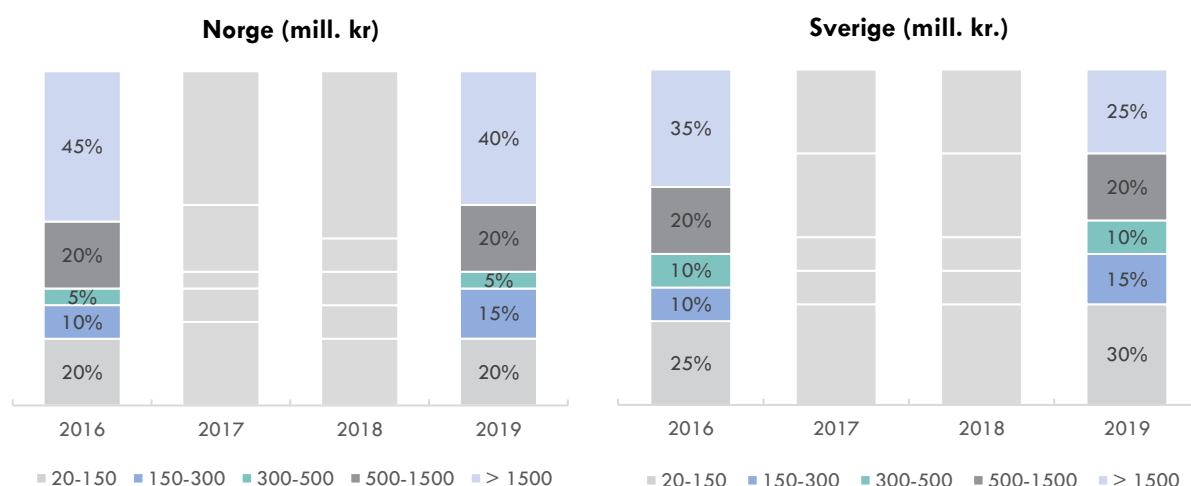
Figur 5-4 viser hvordan samlede investeringer i anleggsmarkedet i Norge og Sverige var fordelt etter kontraktstørrelse i perioden 2016-2019. I Norge stod store kontrakter (over 1,5 milliarder kroner) for hovedvekten av omsetningen med en andel på mellom 40 og 50 prosent over perioden. Til sammenligning stod kontrakter med samme størrelse for mellom 20 og 35 prosent av omsetningen i det svenske anleggsmarkedet i samme periode.

Mellomstore kontrakter (150-500 millioner kroner) stod for 20 prosent av omsetningen i Norge (35 prosent i Sverige). I Norge stod små kontrakter for mellom 20 og 25 prosent av omsetningen, mens samme kontraktstørrelse stod for mellom 25 og 30 prosent av omsetningen i det svenske markedet.

³³ Denne begrensning er primært innført for å ha kontroll med arbeidsvilkår, begrense ulovlig innleie osv. Forskriften sier imidlertid at oppdragsgiver kan godta flere ledd i

leverandørkjeden dersom det er nødvendig for å sikre tilstrekkelig konkurranse.

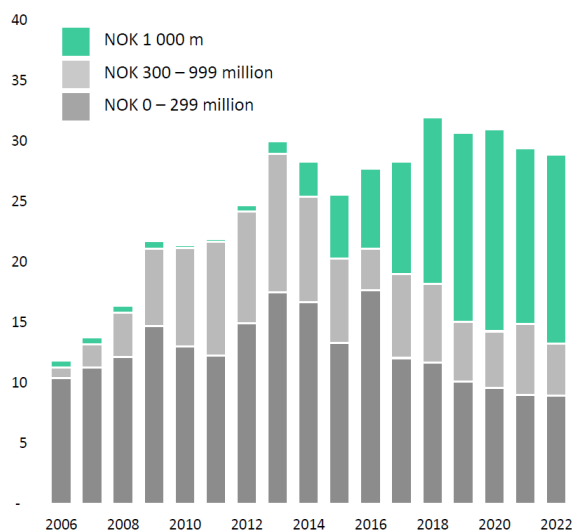
Figur 5-4: Fordeling av omsetning etter kontraktstørrelse i Norge og Sverige i perioden 2016-2019



Kilde: Veidekke (2019)

Statistikk som går over flere år tyder på at kontraktene, hvert fall i deler av det norske anleggsmarkedet, er blitt vesentlig større over tid. I Figur 5-5 ser vi kontrakter på over én milliard har gått fra å være nesten ikke-eksisterende på samferdselsområdet før 2013, til å utgjøre mer enn halve markedet fra 2019.

Figur 5-5: Fordeling av kontraktstørrelser 2006 – Prognose 2022 (Samferdsel - del av markedet)



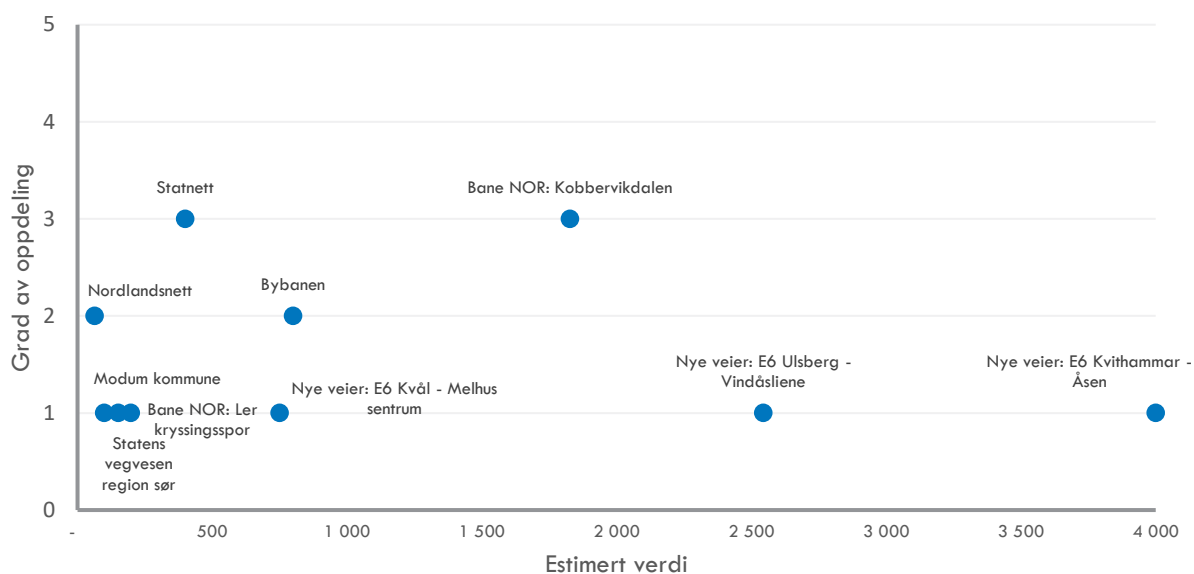
Kilde: Arbeidsgruppe for reduksjon av tvistenivået. Graf formidlet av BNL.

Stikkprøve av ti offentlige anskaffelser

Som en del av utredningen har vi innhentet 10 konkurransegrunnlag fra offentlige anskaffelser av anleggsprosjekter som er utlyst på siden Doffin.no.

Hver av anskaffelsen i stikkprøven er vurdert etter grad av oppdeling etter fagområder. Graden av oppdeling er vurdert kvalitativt, og de ulike anskaffelsene er vurdert relativt opp mot anskaffelsen med størst grad av oppdeling innad i utvalget. Vurderinger er gjort på en skala fra 1 til 5, hvor 5 er mest oppdelt. Funnene fra kartleggingen er vist i Figur 5-6. Graden av oppdeling er vist på den vertikale akse, mens anskaffelsens antatte verdi er vist langs den horisontale akse.

Figur 5-6: Stikkprøver av 10 offentlige anskaffelser innenfor anleggsmarkedet (mill. kr.)



Kilde: Oslo Economics og Inventura

Figuren ovenfor viser at flertallet av anskaffelsene i stikkprøven i liten grad var oppdelt etter fagområde. Det kan virke som at dette er uavhengig av størrelsen på kontrakten. Videre viser stikkprøven noe av variasjonen i kontraktsverdien på offentlige anskaffelser (fra noen titalls millioner kroner til mange milliarder kroner).

Eksempel på offentlige anskaffelser

Follobanen omtales som det største norske samferdselsprosjektet gjennom tidene, med en opprinnelig kostnadsramme på totalt 26 milliarder kroner. Jernbaneverket valgte i hovedsak å dele opp prosjektet i 5 entrepriser. Den første omfattet utbygging av Oslo S-anlegget og ble tildelt italienske Condette til en verdi på 2 milliarder kroner (Byggeindustrien, 2015a). Condette vant også kontrakten for drill & blast til en verdi på 1,2 milliarder kroner (Byggeindustrien, 2015b). Den tredje entreprisen omhandlet bygging av signalsystem og ble tildelt internasjonale Thales til en verdi på 250 millioner kroner. Kontrakten for tunellarbeid med tunnelboremaskiner ble tildelt spanske Acciona i samarbeid med italienske Ghella og hadde en størrelse på 8,7 milliarder kroner (Bane Nor, 2015). Den siste kontrakten var for bygging av Ski stasjon og sonen mellom Langhus og Ski, som ble tildelt spanske Obrascon til en verdi på rundt 2,5 milliarder kroner (Bane Nor, 2015 b). Etter at Condette ble erklært konkurs ble delentreprisen for Oslo S delt opp i to totalkontrakter og to mindre utførelsesentrepriser.

Nye Veier utlyste i 2019 konkurranse om kontrakt for utbygging av E18 mellom Langangen og Rugtvedt (Byggeindustrien, 2019). Anskaffelsen er ikke delt opp i delkontrakter, men skal utføres som totalentreprise og deles i 3 deler. Kontraktens verdi er til sammen 5,2 mrd. Kr. Nye Veier opplyser at det først ble utlyst en konkurranse for utbygging av bruer separat, men etter få tilbud ble denne kontrakten bakt inn i totalentreprisen.

I 2017 utlyste Statens vegvesens utbyggingen og utbedring av fylkesvei 17 mellom Dyrstad-Sprova, samt fylkesvei 720 mellom Strømnes og Malm. Utbyggingen hadde en samlet antatt kostnad på 1,6 milliarder kroner, og ble delt opp i 5 entrepriser. Statens vegvesen oppgir at oppdelingen har ført til god konkurranse om kontraktene, og at utbyggingen ble gjennomført til en lavere kostnad enn planlagt (Meld. St. 22 (2018-2019)). Statens vegvesen oppgir også at en grunn til oppdeling var å skille ut utbyggingen av ny bru over Beitstadsundet som en egen entreprise for å få konkurranse mellom spesialiserte bruentreprenører. Videre hadde de ulike delene av prosjektet ulik byggetid, noe som talte for å dele opp prosjektet i flere delkontrakter. Tilbyderne som vant konkurransene varierte i størrelse, hvorav både mellomstore norske, store skandinaviske og store internasjonale entreprenører endte opp med å vinne kontrakter. Blant annet vant en kinesisk leverandør oppdraget med å bygge ny bro over Beitstadsundet (Søderholm, 2018).

5.4 Virkninger av alternative kontraktstørrelser

I tråd med metoden beskrevet i kapittel 2.2, vil denne analysen gjøres ved å vurdere hvordan alternative kontraktstørrelser påvirker oppnåelsen av følgende mål for offentlige oppdragsgivere:

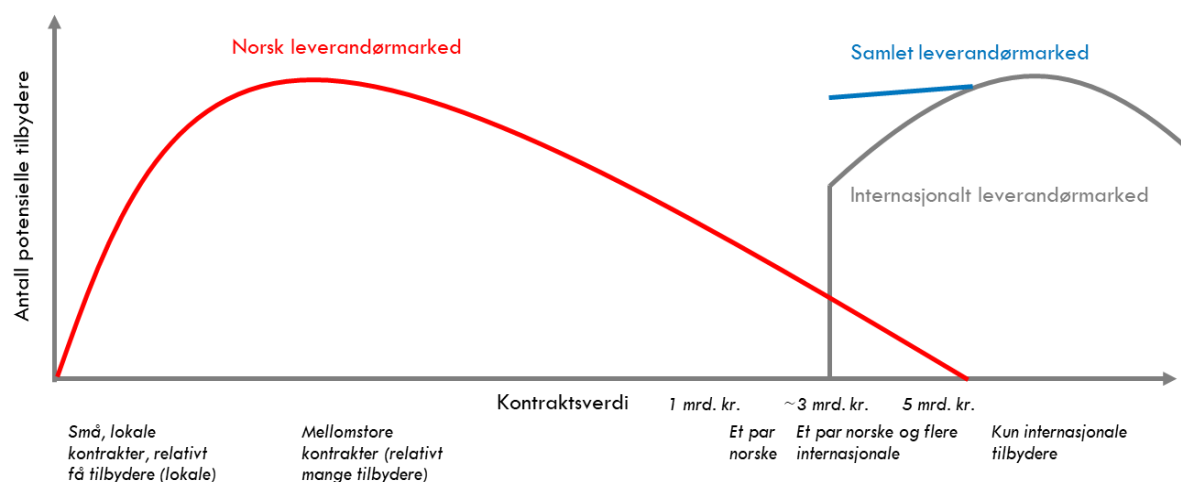
- **Behovsdekning/kostnad i den enkelte anskaffelse, herunder**
 - Konkurransen i den enkelte anskaffelse
 - Effektivitet i den enkelte anskaffelse
 - Kvaliteten på varene/tjenestene
 - Leverandørens kostnader
 - Effektiv håndtering av risiko og asymmetrisk informasjon
 - Transaksjonskostnader
- **Andre mål**
 - Konkurranse på lang sikt
 - Antall effektive tilbydere på lang sikt
 - Antall nye/små tilbydere
 - Øvrige samfunnshensyn

5.4.1 Virkninger på behovsdekning/kostnad i den enkelte anskaffelse

Konkurransen i den enkelte anskaffelsen

Figur 5-7 gir en grafisk oppsummering av hvordan antall tilbydere for ulike kontraktstørrelser. Som vist i figuren vil det være et stort antall nasjonale leverandører som kan delta i konkurransen om små og mellomstore kontrakter. Etter hvert som kontraktene blir større, vil færre nasjonale virksomheter kunne delta. Dersom kontrakten overgår en gitt en viss terskel, vil man i økende grad få internasjonale leverandører. Dersom kontraktverdien overgår rundt 5 milliarder, kan det være svært få eller ingen nasjonale leverandører ønsker å delta. I et internasjonalt leverandørmarked vil antallet tilbydere potensielt kunne være svært stort, ettersom disse kontraktene er store nok til å dekke de faste kostnadene med å etablere en egen prosjektorganisasjon i Norge.

Figur 5-7: Antall tilbydere for ulike kontraktstørrelser



Kilde: Oslo Economics

En årsak til at de nasjonale aktørene ofte ikke er aktuelle for de største oppdragene er at deres omsetning er for liten til å diversifisere bort risikoen et fem milliarders prosjekt medfører.

Som det fremkommer av Figur 5-7 kan det, hvert fall i enkelte delmarkeder, være en mellomstørrelse av anleggsoppdrag, muligens mellom én og tre milliarder kroner i kontraktverdi, der antall potensielle tilbydere er lavere enn for kontrakter med både lavere og høyere verdi. Grunnen er at disse kontraktene kan være store for de fleste nasjonale, og for små for mange internasjonale.

Kvalitet på varen/tjenesten

I anleggsanskaffelser har oppdeling potensielt svært stor betydning for kvalitet/behovsdekning. Oppdeling i fagområder og anleggsområder (for eksempel veistrekninger) gir oppdragsgiver ansvar (og risiko) for grensesnitt, og i mange tilfeller prosjektering og drift. Dette kan i mange tilfeller ha svært stor betydning for kvalitet og fremdrift.

Leverandørens kostnader

Store anleggskontrakter kan potensielt gi stordriftsfordeler i utnyttelse av masse, maskiner og arbeidskraft/organisasjon (Samfunnsøkonomisk

analyse, 2016). Hvorvidt slike stordriftsfordeler oppstår avhenger imidlertid av forholdene i det enkelte prosjekt. Samling av flere oppgaver i én og samme kontrakt kan også medføre økte kostnader, dersom oppgavene ikke naturlig hører sammen eller dersom samlingen utelukker effektive, mindre leverandører.

Håndtering av risiko og asymmetrisk informasjon

Store kontrakter er ofte forbundet med kontraktsformer som overlater mer ansvar og risiko til en totalentreprenør.

Samling av fagområder, og ev. prosjektering, utbygging og drift i én og samme kontrakt, gir totalentreprenøren insentiver og mulighet til å bruke egen kompetanse og informasjon til å redusere risiko og kostnader i prosjektet. Oppdeling av strekninger kan gi risiko i grensesnitt og vanskeliggjøre tidlig involvering. I tillegg vil små kontrakter i større grad være utførelsesentrepriser, der oppdragsgiver har større ansvar, og enkelte leverandører kan ha interesse av og mulighet til å redusere risiko og kostnader.

Samtidig kan for store kontrakter, målt opp mot leverandørens soliditet og likviditet, gi høy risiko. En oppdeling i flere kontrakter vil således bidra til å redusere risikoen ved å spre risikoen på flere kontrakter.

Transaksjonskostnader

Ved oppdeling av anleggsanskaffelser kan transaksjonskostnader øke vesentlig. Kostnadene til oppdragsgiver og tilbydere kan øke proporsjonalt med antall kontrakter i konkurranse- gjennomføringsfasen. For oppdragsgiver kan administrasjonskostnadene i gjennomføringsfasen øke uproporsjonalt mye med antallet direkte leverandører. Grunnen er at oppdragsgiveren, i tillegg til å følge opp hver enkelt leverandør, må håndtere grensesnittene mellom dem.

5.4.2 Virkninger på andre mål

Antallet effektive tilbydere på sikt

Markedet for anleggstjenester kan deles inn i oppdrag som kan tas direkte av mindre maskinentreprenører, mellomstore norske entreprenører, store nasjonale, og store internasjonale. Mindre kontrakter vil fremme vannersjansene til særlig mindre maskinentreprenører og mellomstore/store nasjonale aktører. Potensielt kan mindre kontrakter bidra til bedre konkurranse mellom norske aktører på lang

sikt. Mindre kontrakter vil i liten grad påvirke store internasjonale aktører globalt, men kan potensielt bidra til at disse bygger ned tilstedeværelsen i Norge og i mindre grad byr på konkurranser i fremtiden.

Antallet nye/små tilbydere

Oppdeling av svært store anskaffelser vil særlig være en fordel for mellomstore og store norske entreprenører. Mindre maskinentreprenører kan også tjene på oppdeling, men får i mange tilfeller også oppdrag som underleverandører til store kontrakter i dag.

Øvrige samfunnshensyn

Øvrige samfunnshensyn, som miljø, arbeidsmiljø og menneskerettigheter påvirkes ikke direkte av valg av kontraktsstørrelse, gitt at krav og kriterier til samfunnsansvar, og oppfølgingen av disse, ikke påvirkes.

5.4.3 Konklusjon: Virkninger av alternative kontraktsstørrelser

Hvilken kontraktsstørrelse i anleggsmarkedet som gir best behovsdekning/kostnad i den enkelte anskaffelse avhenger av oppgaven som skal løses. I noen prosjekter kan store anleggskontrakter gi vesentlig lavere kostnader, blant annet ved å fremme effektiv anleggsdrift, lavere transaksjonskostnader, samt mulig gjøre kontraktsformer som involverer entreprenør tidlig og gir dem økt ansvar/risiko. Det finnes imidlertid også eksempler på store kontrakter som har medført for stor risiko for leverandørene, og til slutt endt i konkurs og merkostnader for oppdragsgiver.

Markedet for anleggstjenester kan deles inn i oppdrag som kan tas direkte av mindre maskinentreprenører, mellomstore norske entreprenører, store nasjonale, og store internasjonale. Mindre og mellomstore kontrakter vil fremme vannersjansene til særlig mindre maskinentreprenører og mellomstore/store nasjonale aktører. Potensielt kan mindre og mellomstore kontrakter bidra til flere effektive norske aktører på lang sikt. Flere svært store kontrakter er også forenlig med høy konkurranse på lang sikt, men konkurransen vil da i hovedsak komme fra store, internasjonale entreprenører, som kan fordele risikoen knyttet til store prosjekter på en større prosjektportefølje.

I prosjekter der store oppgaver naturlig henger sammen, kan oppdragsgivere potensielt redusere

kostnader og risiko ved å sette ut oppdraget til én ansvarlig entreprenør som bruker sin kompetanse og informasjon til å redusere kostnader og risiko. Dersom oppdragene er tilstrekkelig store (over et par milliarder kroner), må oppdragsgiver ta høyde for at oppdraget ofte vil gå til en større utenlandsk entreprenør (og dennes norske og utenlandske

underleverandører), heller enn norske entreprenører. I oppdrag der det finnes naturlige skiller mellom arbeidsomfanget i en prosjektportefølje, kan oppdeling i flere kontrakter gi tilnærmet like god, og kanskje i noen tilfeller bedre effektivitet. Oppdeling i flere kontrakter vil også fremme norske entreprenørers vintersjanser.

6. Del opp eller begrunn-prinsippet: Lovgiving og praksis

6.1 Europeisk og norsk lovgiving

Tidligere lovgiving

I forrige forskrift om offentlige anskaffelser (fra 2006), hadde oppdragsgiver mulighet til å dele opp anskaffelser i delkontrakter. Dette fulgte indirekte av § 2-3 «(beregningen av anskaffelsens anslåtte verdi)». Det var imidlertid ikke et uttalt formål at oppdragsgiver skulle øke konkurransen ved å dele opp anskaffelsen i delkontrakter. Tvert imot kunne anskaffelser bare deles opp i delkontrakter dersom det forelå saklig grunn for dette. Oppdragsgiver som valgte å dele opp anskaffelsen i delkontrakter, måtte begrunne hvorfor anskaffelsen ble delt opp i anskaffelsesprotokollen³⁴.

Gjeldende EU-lovgiving

EU-direktivet for offentlige anskaffelser fra 2014 (EU, 2014) inneholder en bestemmelse om at offentlige oppdragsgivere skal oppfordres til å dele store kontrakter inn i mindre delkontrakter. Det oppgitte formålet til EU-lovgiverne er å fremme små og mellomstore bedrifters markedsadgang og bedre konkurransen i offentlige anskaffelser.^{35,36}

Oppdeling kan gjøres ved å redusere størrelsen på kontraktene slik at leverandører med mindre kapasitet kan delta, eller ved å dele opp kontraktene etter ulike spesialiseringer. Direktivet inneholder også bestemmelser om at EU-medlemsland kan velge om de ønsker å innføre ytterligere innføringer for å involvere SMEs i sine offentlige anskaffelsesforskrifter.

Gjeldende norsk lovgiving

Oppdragsgivers plikt til å vurdere å dele opp anskaffelsen sin i delkontrakter, følger av

anskaffelsesforskriften § 19-4 (Forskrift om offentlige anskaffelser, 2017).

Hver enkelt oppdragsgiver står fritt til å bestemme størrelse og utforming av delkontrakter, og kan selv avgjøre om kontrakter skal deles opp uten at dette overvåkes eller følges opp juridisk. Dersom en kontrakt ikke deles opp, skal dette begrunnes i anskaffelsesdokumentene. I anskaffelser der kontrakter deles opp, kan offentlige oppdragsgivere begrense antall delkontrakter hver enkelt leverandør kan vinne.

Begrensninger ved norsk forskrift

Del opp eller begrunn-prinsippet angir et hensyn som lovgiver ønsker at offentlige oppdragsgivere skal ta, der oppdragsgiver finner det egnet, nemlig å dele opp anskaffelser i delkontrakter. Formålet er å fremme konkurranse, særlig fra mindre og mellomstore bedrifter.

En begrensning ved del opp eller begrunn-prinsippet er at den kun sier at den enkelte anskaffelsesprosess skal vurderes delt opp i delkontrakter. Som vi beskrev i delkapittel 2.1, og Figur 2-1, avhenger faktiske kontraktsstørrelser, og dermed små og mellomstore bedrifters mulighet til å konkurrere, ikke bare av antall delkontrakter, men også av organiseringen av behovsdekningen (for eksempel i prosjekter, innkjøpsamarbeid og lignende) og i oppdragsgivers valg av antall anskaffelsesprosesser. Dette betyr at en *oppdelt* kontrakt kan være *større* enn en tilsvarende ikke-oppdelt kontrakt, dersom førstnevnte er del av en større organisering og/eller større anskaffelsesprosess.³⁷

En annen begrensning ved del opp eller begrunn-prinsippet er at begrunnelsen ikke kan overprøves,

³⁴ Altså motsatt av gjeldende regel. Kilde: Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, FAD, versjon desember 2013 kapittel 4.2.2.

³⁵ "Public procurement should be adapted to the needs of SMEs. [...] To that end and to enhance competition, contracting authorities should in particular be encouraged to divide large contracts into lots. Such division could be done on a quantitative basis, making the size of the individual contracts better correspond to the capacity of SMEs, or on a qualitative basis, in accordance with the different trades and specialisations involved, to adapt the content of the individual contracts more closely to the specialised sectors of SMEs or in accordance with different subsequent project phases." (EU, 2014).

³⁶ Regjeringens strategi for små og mellomstore bedrifter fremhever at det å dele opp anskaffelser kan være å styrke konkurransen både på kort og lang sikt, ved at kontraktene lettere blir tilpasset mindre bedrifters kapasitet, fagområde og geografiske plassering (Departementene, 2019).

³⁷ I enkelte oppdragsgivers øyne innebærer organiseringens betydning at tilnærmet alle anskaffelser er delt opp, sammenlignet med det som kunne vært mulig, og derfor ikke må begrunnes (selv om dette ikke nødvendigvis er en riktig juridisk tolkning). For eksempel kan en byggherre som inngår en kontrakt på en veistrekning til fem milliarder kroner påpeke at kontrakten kunne vært like stor selv om den var oppdelt, dersom en oppdeling innebar at to av byggherrens prosjekter/anskaffelsesprosesser ble slått sammen i én anskaffelsesprosess med to delkontrakter.

og at brudd på plikten til å begrunne eller dele opp ikke har rettsvirkninger.

6.2 Erfaring fra andre nordiske land

EU-direktivet er implementert i mer eller mindre tilsvarende form i flere EU/EØS-land. Det er dermed relevant å undersøke hvilke erfaringer andre land har med praktiseringen av direktivet.

I det følgende vil vi dermed gjennomgå to evalueringer som er gjort av tilsvarende forskrift i Danmark og Sverige. Disse evalueringene er i stor grad basert på spørreundersøkelser til ulike offentlige virksomheter.

«Opdel eller forklar»-prinsippet i Danmark

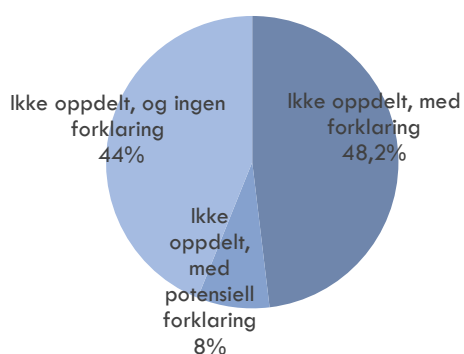
I 2016 ble det såkalte «opdel eller forklar»-prinsippet innført som en del av den nye danske anskaffelsesloven.

Den danske Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gjennomførte evalueringen av «opdel eller forklar»-prinsippet i 2017 (Konkurrence- og forbrugerstyrelsen, 2017). Evalueringen baserte seg på stikkprøver på anskaffelser gjennomført etter at den nye anskaffelsesloven var tredd i kraft.

De 175 stikkprøvene som ble gjort viste at andelen oppdelte kontrakter hadde økt etter iverksettelse av den nye anbudsløven. Samtidig, som vist i Figur 6-1, hadde kun halvparten av anskaffelsene som ikke ble delt opp en begrunnelse for valget om å ikke dele opp kontrakten.

Ifølge rapporten kunne det virke som at flere offentlige oppdragsgivere ikke forholdt seg til «opdel eller forklar»-prinsippet.

Figur 6-1: Andel anskaffelser uten oppdeling med og uten begrunnelse i Danmark



Kilde: Konkurrence- og forbrugerstyrelsen (2017)

Oppdragsgiverne i den danske undersøkelsen oppga at valget om å ikke dele opp kontrakter ofte begrunnes med økonomiske hensyn, som pris og stordriftsfordeler. Andre begrunnelser omfattet sammenheng med oppgaveløsningen, transaksjonskostnader, markedsmessige hensyn, begrenset omfang av oppgaven og hensynet til forsyningsikkerhet.

Evalueringen viste blant annet at tjenesteytelseskontrakter i størst grad ble delt opp og at begrunnelser oftest manglet i bygg- og anleggskontrakter. Funnene i evalueringen indikerte at etterfølgelsen av prinsippet ikke var relatert til størrelsen (verdien) på kontrakten. Felles anskaffelser som ble utført på vegne av flere oppdragsgivere var i større grad delt opp enn øvrige anskaffelser.

«Dela upp eller motivera»-prinsippet i Sverige

I Sverige ble «dela upp eller motivera» prinsippet innført i anskaffelseslovgivingen av loven om offentlige anskaffelser 1. januar 2017 (Konkurrenseverket, 2018, p. 5).

Som et ledd i arbeidet med å bedre forutsetningene til små og mellomstore foretak, valgte Konkurrenseverket å granske om, og eventuelt hvordan, kommuner begrunnet valg om å ikke dele opp offentlige anskaffelser (Konkurrenseverket, 2018). Dersom begrunnelse manglet, ble oppdragsgiver bedt om å gi en forklaring på hvorfor dette manglet.

Granskningen omfattet 20 tilfeldig utvalgte kommuner, noe som utgjør om lag 7 prosent av det totale antallet kommuner i Sverige. Evalueringen innebar at samtlige utvalgte kommuner redegjorde for hvordan de tilpasset bestemmelsene ved sine ti siste avsluttede anskaffelser.

Resultatene viste tydelige mangler på begrunnelser og redegjørelse. Over halvparten av kommunene i utvalget (11 av 20) hadde mangler ved gjennomføring av prinsippet. Det var flere ulike grunner til hvorfor prinsippet ikke hadde blitt fulgt. En av årsakene som ble oppgitt var manglende kjennskap til prinsippet. En annen årsak var at kommunen hadde begrunnet sitt valg, men at begrunnelsen fremkom i feil dokument.

Ett av funnene i granskningen er at prinsippet ikke hadde fått tilstrekkelig gjennomslag i det praktiske anskaffelsesarbeidet i kommunene. Mange av kommunene hadde ikke fulgt prinsippet som følge

av manglende kjennskap til bestemmelsen. Konkursverket konkluderer imidlertid ikke med at oppdeling ikke skjer. Flere av kommunene oppgir at det vanligvis blir gjort en vurdering av om det er mulig å dele opp en anskaffelse i separate kontrakter. I granskningen fremmer Konkursverket et forslag om obligatorisk felt i konkurranse-gjennomføringsverktøy (KGV) for anskaffelser, der man fyller ut begrunnelse for mangel på oppdeling, som en påminnelse for oppdragsgivere.

6.3 Praktiseringen av prinsippet i Norge

I det følgende vil vi presentere funnene fra kartleggingen av praktiseringen av del opp eller begrunn-prinsippet blant offentlige virksomheter i Norge. Kartleggingen er basert på funn fra spørreundersøkelsen til innkjøpere i offentlige virksomheter. Spørsmålene omfatter samme temaer som er dekket i de svenske og danske evalueringene.

Analysen fra spørreundersøkelsen er basert på svar fra 77 personer som jobber hos offentlige oppdragsgivere (svarprosent: 22%). De 77 personene representerer 73 ulike offentlige virksomheter. 47 prosent av respondentene jobber i kommunal virksomhet, 46 prosent i statlig virksomhet. De åtte resterende prosentene i utvalget jobbet i fylkeskommunal virksomhet eller annen offentlig virksomhet.

Utvalget er representativt med tanke på at de kommer fra 73 ulike virksomheter, med en forholdsmessig fordeling mellom kommunale og statlige aktører. Utvalget er imidlertid såpass lite at svarene må tolkes med forsiktighet.

Kjennskap til del opp eller begrunn-prinsippet

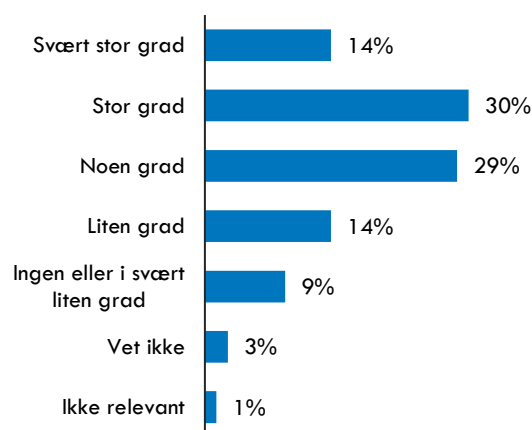
En grunnleggende forutsetning for at prinsippet skal praktiseres er at de som arbeider med anskaffelser i virksomhetene har kjennskap til prinsippet. I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å angi i hvilken grad de trodde at personer som var involvert i arbeidet med anskaffelser i deres virksomhet var kjent med del opp eller begrunn-prinsippet.

Resultatene fra undersøkelsen er illustrert i Figur 6-2, og viser at det er relativt stor variasjon i hvor

stor grad respondentene opplever at deres kollegaer kjenner til prinsippet. 44 prosent av respondentene at de tror at kollegaene i stor eller svært stor grad har kjennskap til prinsippet. Samtidig oppgir 24 prosent at de opplever at kollegaer liten eller svært liten grad har kjennskap til prinsippet.

Svarene indikerer at ikke alle personer med ansvar for anskaffelser i offentlige virksomheter har kjennskap til at de enten må dele opp anskaffelser eller gi en begrunnelse for det.³⁸

Figur 6-2: I hvilken grad tror du at personer som er involvert i arbeidet med anskaffelser i din virksomhet kjenner til «del opp eller begrunn» prinsippet? (N=77)



Kilde: Oslo Economics og Inventura

I hvilken grad oppdragsgivere deler opp anskaffelser

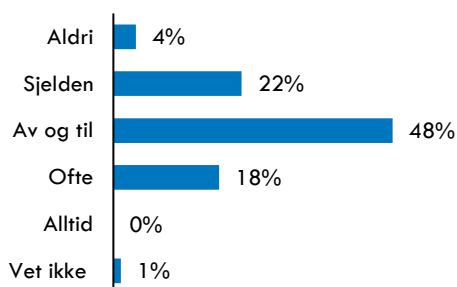
Neste spørsmål er i hvilken grad norske oppdragsgivere deler opp anskaffelser (enten som en følge av del opp eller begrunn-prinsippet, eller uavhengig av dette).

Blant oppdragsgiverne i spørreundersøkelsen, svarte til sammen 26 prosent at de aldri (4 prosent) eller sjelden (22 prosent) deler opp anskaffelser i flere delkontrakter. De fleste oppdragsgivere (48 prosent) svarer at de deler opp anskaffelser av og til.

³⁸ Svarene viser i hovedsak hvordan respondentene oppfatter andre personers kjennskap til prinsippet. Det er således mulig at respondenten under- eller overvurderer kollegaenes kjennskap til prinsippet, eller at de grunnset

usikkerhet ikke velger de mest ekstreme alternativene (svært stor grad eller ingen grad). Dette kan til dels forklare hvorfor hovedvekten av respondentene har svart i «noen grad» og i «stor grad».

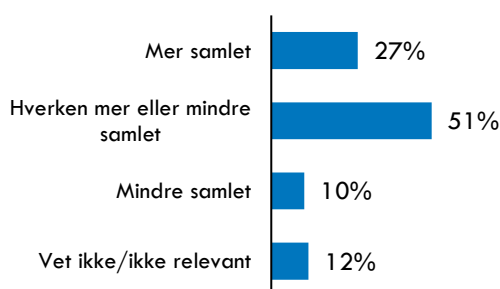
Figur 6-3: Hvor ofte deler dere opp anskaffelser i flere delkontrakter? (N=77)



Kilde: Oslo Economics og Inventura

Hva gjelder utviklingen i kontraktstørrelser over tid, svarte 27 prosent av 77 respondentene at kontrakter var blitt større i løpet av de siste årene. Kun 10 prosent svarte at kontraktene var blitt mindre, se Figur 6-4.

Figur 6-4: Har deres kontrakter blitt mer eller mindre samlet i løpet av de siste fem årene? (N=77)



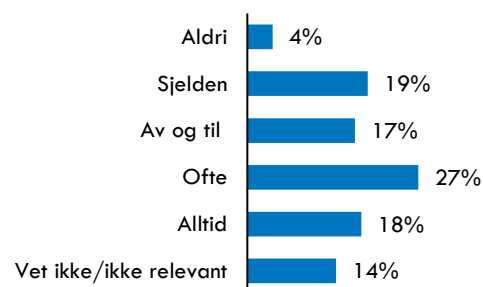
Kilde: Oslo Economics og Inventura

I hvilken grad oppdragsgivere begrunner at de ikke deler opp

I henhold til del opp eller begrunn-prinsippet, skal oppdragsgiverne gi begrunnelse dersom de velger å ikke dele opp anskaffelsen i delkontrakter. Både den danske og svenske evalueringen ble det avdekket at oppdragsgivere i mange tilfeller ikke ga begrunnelse når anskaffelser ikke ble delt opp.

Som vist i Figur 6-5 oppgir kun 18 prosent av de norske oppdragsgiverne vi har spurt at de alltid gir begrunnelse. 23 prosent oppgir at de aldri eller sjelden gir begrunnelse.

Figur 6-5: Hvor ofte begrunnes valget i tilfeller hvor dere ikke deler opp anskaffelsen? (N=77)



Kilde: Oslo Economics og Inventura

En mulig forklaring på den relativt høye andelen som aldri eller sjelden gir begrunnelse, er at disse virksomhetene i mindre grad kjenner til prinsippet.

I anskaffelsesforskriften står det at begrunnelsen for hvorfor anskaffelsen ikke er delt opp i delkontrakter skal fremgå i anskaffelsesdokumentene eller i anskaffelsesprotokollen. Som vist i Figur 6-6 oppgir majoriteten av respondentene som svarer at de gir begrunnelse, at begrunnelsen blir gitt i anskaffelsesprotokollen, i konkurransegrunnlaget eller i begge deler. Dette er i tråd med det som står i forskriften. Videre oppgir om lag 20 prosent av respondentene at begrunnelsen ikke er offentlig tilgjengelig.

Figur 6-6: Hvor kan leverandørene finne begrunnelse for ikke å dele opp anskaffelsen? (N=48)

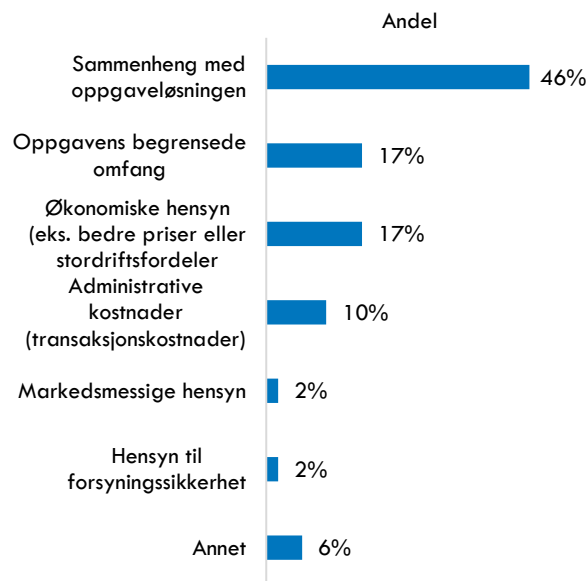


Kilde: Oslo Economics og Inventura

Respondentene ble også bedt om å oppgi hvilket argument/hensyn som oftest ble benyttet for å begrunne valget om å ikke dele opp anskaffelsen.

Som vist i Figur 6-7 oppgir nær halvparten av respondentene at de som oftest begrunner valget om ikke å dele opp med at det har sammenheng med oppgaven som skal løses. Kun to prosent oppgir markedsmessige hensyn som oftest benyttede begrunnelse.

Figur 6-7: Hvilket argument/hensyn blir oftest benyttet i begrunnelsen/for å begrunne valget om ikke å dele opp anskaffelsen i deres virksomhet? (N=48)



Kilde: Oslo Economics og Inventura

7. Tenkelige tiltak for å fremme riktige kontraktstørrelser og god konkurranse

Oversikt over mulige tiltak

Som en del av utredningen har vi identifisert tenkelige tiltak for å fremme riktige kontraktstørrelser, god konkurranse, og mulighetene til små og mellomstore aktører i offentlige anskaffelser.

I Tabell 7-1 har vi oppsummert tiltakene vi har identifisert i løpet av utredningen. Tiltakene er delt inn i generelle tiltak og bransjespesifikke tiltak, samt om tiltakene retter seg mot kontraktstørrelser eller mot å bedre konkurransen generelt

Tabell 7-1: Tenkelige tiltak for å fremme riktige kontraktstørrelser og god konkurranse

Type tiltak	Tiltak for riktige kontraktstørrelser	Tiltak for god konkurranse generelt
Generelle tiltak	Bredere markedsdialog, også med nye tilbydere, om kontraktstørrelse og krav	
	Informere/instruere om paragraf 19-4	Redusere krav (heller bruke kriterier)
	Krav om å forklare kontraktstørrelse	
	Veileder i valg av kontraktstørrelse	
Bransjespes. tiltak	Veileder for mat- og drikkeanskaffelser som åpner for SME/direkte-leverandører	
	Portal for hotell/konferansekjøp	
	Porteføljeplan bygg- og anleggskontr.	

Kilde: Oslo Economics (2020)

I de neste avsnittene vil vi kort beskrive innholdet i de identifiserte, tenkelige tiltakene. Vi har som en del av dette arbeidet ikke vurdert fordeler, ulemper og hindre knyttet til hvert av de mulige tiltakene. Det kan være juridiske problemstillinger knyttet til flere av tiltakene, som heller ikke er vurdert her. De må derfor *ikke* ansees som anbefalinger, men kun som tenkelige tiltak, som må utredes nærmere dersom de vurderes som aktuelle av norske myndigheter.

7.1 Generelle tiltak

Vi har identifisert følgende tenkelige tiltak på tvers av leverandørmarkedene/bransjene:

- Bredere markedsdialog, også med nye tilbydere, om kontraktstørrelse og krav
- Informere/instruere om paragraf 19-4
- Krav om å forklare kontraktstørrelse
- Veileder i valg av kontraktstørrelse
- Redusere krav (heller bruke kriterier)

Bredere markedsdialog, også med nye tilbydere, om kontraktstørrelse og krav

Flere av leverandørene, oppdragsgiverne og bransjeorganisasjonene vi intervjuet i forbindelse med dette oppdraget påpekte viktigheten av god markedsdialog i forkant av anskaffelser.

Kontakt med markedet med formål om å innhente informasjon eller råd som er relevant for planlegging og gjennomføring av en anskaffelse. Dette kan for eksempel være markedsundersøkelse, konkurransegrunnlag på høring på Doffin, informasjonsmøter og dialogkonferanse. Markedsdialogen kan blant annet brukes av oppdragsgiver for å få innspill fra leverandørmarkedet om hva alternative kontraktstørrelser, krav og tildelingskriterier vil bety for behovsdekning, kostnader og konkurranse.

I markedsdialogen er det viktig at oppdragsgiver er bevisst på at alle potensielle tilbydere har en egeninteresse i å påvirke oppdragsgiver til å utforme anskaffelsen på en måte som maksimerer deres vinneransjans og margin. Dette gjelder ikke minst i deres innspill til oppdragsgivers valg av kontraktstørrelser. For eksempel kan en aktør i

mat- og drikke markedet ønske å påvirke oppdragsgiver til å ta meieriprodukter og juice i samme kategori – fordi det tjener dem, mens en aktør vil oppfordre oppdragsgiver til å dele kontrakten på leveranser til små og store lokasjoner – fordi det tjener dem. Det som tjener én tilbyder kan også tjene oppdragsgiver og samfunnet, men det er langt fra sikkert. For å få et balansert bilde av hvilke alternative kontraktsstørrelser, samt krav, tildelingskriterier mv., som gir den beste anskaffelsen, er det avgjørende at oppdragsgiver ikke bare fører markedsdialog med leverandørene de har i dag, men også med potensielle leverandører av ulik type (små/store osv.).³⁹

Et tenkelig tiltak for å fremme bedre kontraktsstørrelser og konkurranse er derfor at flere oppdragsgivere i økt grad gjennomfører bred markedsdialog i forkant av anskaffelser. Dette er et tiltak som kan velges av oppdragsgivere selv (som i mange tilfeller allerede er opptatt av markedsdialog), eller av overliggende politiske myndighet (gjennom tildelingsbrev, instruksjoner eller lignende).

Informere/instruere om paragraf 19-4

I tillegg til å be oppdragsgivere ta i bruk bredere markedsdialog i forkant av anskaffelser, kan offentlige myndigheter vurdere å informere offentlige oppdragsgivere om del opp eller begrunn-prinsippet (paragraf 19-4 i anskaffelsesforskriften), eller instruere dem om å følge den.

Av de 77 respondentene i spørreundersøkelsen vår, svarte 44 prosent av respondentene at de tror at kollegaene i stor eller svært stor grad har kjennskap til prinsippet (se Figur 6-2). Samtidig oppgir 24 prosent at de opplever at kollegaer liten eller svært liten grad har kjennskap til prinsippet. Dersom dette er representativt for innkjøps-Norge, tyder det på at informasjonstiltak kan ha en verdi, ved å bidra til at flere oppdragsgivere vurderer å dele opp anskaffelser der det er hensiktsmessig.

Et annet funn fra den samme spørreundersøkelsen var at kun 18 prosent av de norske oppdragsgiverne vi har spurt alltid ga begrunnelse når de valgte ikke å dele opp. 23 prosent oppgir at de aldri eller sjelden gir begrunnelse. Et tenkelig tiltak mot dette er at myndigheter instruerer

underliggende offentlige oppdragsgivere om alltid å begrunne manglende oppdeling, samt sørge for at denne informasjonen blir offentlig tilgjengelig. Et slikt tiltak kan enten gjennomføres ved å sende brev til oppdragsgiverne, og eventuelt følge opp etterlevelsen. En annen mulighet, som ble foreslått av det svenske Konkurransverket, var å kreve at offentlige oppdragsgivere fyller ut et obligatorisk felt i konkurransegjennomføringsverktøy (KGV), der de begrunner eventuell manglende oppdeling (Konkurransverket, 2018, p. 5).

Krav om å forklare kontraktsstørrelse

En begrensning ved del opp eller begrunn-prinsippet (paragraf 19-4) er at den kun sier noe om hvorvidt den enkelte anskaffelsesprosess bør deles opp i delkontrakter. Som vi beskrev i delkapittel 2.1, avhenger faktiske kontraktsstørrelser, ikke bare av antall delkontrakter, men også av organiseringen av behovsdekningen (for eksempel i prosjekter, innkjøps samarbeid og lignende) og i oppdragsgivers valg av antall anskaffelsesprosesser.

I lys av organiseringens viktighet kunne offentlige myndigheter vurdert om offentlige oppdragsgivere burde begrunne valget av kontraktsstørrelse, uavhengig av anskaffelsen er «delt opp» eller ikke. Dette måtte ikke nødvendigvis gjøres i forskrifts form, men kunne i stedet vært en oppfordring fra de myndigheter som ønsker det til underliggende oppdragsgivere. De som valgte å følge en slik oppfordring eller eventuelt krav, kunne for eksempel skrevet en kort begrunnelse for valget av kontraktsstørrelse i konkurransegrunnlaget.

Veileder i valg av kontraktsstørrelse

Å gjøre en ordentlig vurdering av egnet kontraktsstørrelse i ulike anskaffelser kan være en tidkrevende oppgave for oppdragsgivere. Særlig i små anskaffelser kan det virke uforholdsmessig å bruke mange timer på å vurdere hvorvidt en kontrakt bør deles opp eller ikke, og hvor mye som bør omfattes av de ulike kontraktene.

Ressursbruken knyttet til valg av kontraktsstørrelse taler for at det bør utformes nasjonale veiledere for valg av kontraktsstørrelser i ulike leverandørmarkeder. I tillegg til å bidra til hensiktsmessige kontraktsstørrelser, kunne veilederne bidra til at offentlige krav og

³⁹ Ved innhenting av råd er forutsetningen at rådene ikke har konkurransevridende effekt eller fører til brudd på likebehandlingsprinsippet (anskaffelser.no, 2014).

kontraktsinndelinger ble mer harmonisert, noe som kunne gi mer effektive anskaffelsesprosesser for tilbyderne.

Redusere krav (heller bruke kriterier)

Kontraktstørrelser kan ha stor betydning for konkurransen om offentlige oppdrag på kort og lang sikt, særlig konkurransen fra små og mellomstore bedrifter. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at kontraktstørrelse ikke er det eneste som påvirker små- og mellomstore bedrifters sjanser til å vinne offentlige oppdrag.

I regjeringens strategi for små og mellomstore bedrifter (Departementene, 2019), fremhevet regjeringen fire forhold som begrenset små og mellomstore bedrifters adgang til offentlige anskaffelser:

1. Kravene som stilles til deltakelse er unødig strenge
2. Store kontrakter
3. Det legges ikke godt nok til rette for innovasjon
4. Det er tid- og ressurskrevende å delta i konkurranser om offentlige kontrakter

Som det fremkommer av listen over, er store kontrakter ett av fire forhold som nevnes som hindre for små bedrifters deltakelse. Tiltaket som nevnes først i strategien er at kravene som stilles til deltakelse er «unødig strenge».

Fra intervjuene i denne utredningen har vi fått flere innspill om at store kontrakter ikke har vært det viktigste hinderet for små bedrifter, *fordi kravene som stilles til leverandører uansett utelukker dem*. For eksempel kan små virksomheter i praksis være uaktuelle for offentlige oppdrag på grunn av krav til kvalitet (sertifiseringer mv.), service (nettbutikk, servicenivå mv.), universell utforming, miljø (sertifisering/rapportering), samt ivaretagelse av øvrige samfunnshensyn og rapportering knyttet til dette arbeidet (Oslo Economics, 2018).

Et tenkelig tiltak for myndigheter kunne derfor være å kreve (for eksempel gjennom tildelingsbrev) at offentlige oppdragsgivere i størst mulig grad minimerer ikke-essensielle krav som gjør det vanskelig for små og mellomstore aktører å konkurrere om oppdrag. Et alternativ for oppdragsgivere som reduserer krav kan være å i større grad ivareta hensynet gjennom bruk av tildelingskriterier (selv om det kan være vanskelig i praksis).

7.2 Bransjespesifikke tiltak

I tillegg til de generelle tiltakene, har vi vurdert hvilke tiltak som kan være mest relevante å vurdere for de tre markedene vi har analysert i denne utredningen:

- Markedet for mat og drikke til storhusholdning
- Markedet for hotelltjenester
- Markedet for anleggsprosjekter

Veileder for mat- og drikkeanskaffelser som åpner for SME/direkte-leverandører

I markedet for mat og drikke til storhusholdning kan det være særlig relevant å utvikle en veileder for hvordan oppdragsgivere som ønsker å bruke små- og mellomstore leverandører/direkteleverandører bør innrette sine anskaffelser.

Portal for hotell/konferansekjøp

En mulig løsning for å legge til rette for effektive anskaffelsesprosesser med tilbud fra små leverandører, kunne være å lage en portal for offentlige anskaffelser, etter mønster fra private bookingløsninger som hotels.com.

Etter det vi forstår, vurderer Statens innkjøpscenter å utvikle en slik portal, hvert fall for kjøp av kurs/konferansetjenester. I en slik portal ville alle aktører kunne kvalifisere seg løpende (dynamisk innkjøpsordning), og det ville ikke være nødvendig med mer enn et lokale for å bli med i løsningen, og dermed konkurransen om offentlige oppdrag.

En utfordring for en slik portal er hvordan den skulle håndtere ulike kvalitetsbehov uten å diskvalifisere tilbydere unødig eller hindre oppdragsgivere i å oppnå ønsket kvalitet. En løsning kunne være at offentlige oppdragsgivere, når de ber om tilbud på konkrete oppdrag i løsningen (gjennom minikonkurranser), huker av for hvilke kvalitetskrav som må være oppfylt i det konkrete oppdraget (for eksempel universell utforming). Deretter kunne tilbyderne som var kvalifisert for nøyaktig det oppdraget konkurrere om pris og eventuelt også kvalitet (herunder avstand til relevante lokasjoner mv.).

En samlet portal for offentlige kjøp av kurs- og konferansetjenester, og eventuelt også rom/frokost kan gi flere fordeler. For det første kan det gjøre tilbyderne med bare én lokasjon kvalifisert til å levere tilbud. For det andre kan det redusere transaksjonskostnadene, ved at tilbyderne kun må kvalifisere seg én gang, noe som særlig kan være

en fordel for små aktører. Til slutt kan det muligjøre en mer økonomisk hoteldrift og hotellbruk, ved at offentlig etterspørsel, som privat, tilpasser seg samlet tilbud og etterspørsel av hotelltjenester på et gitt tidspunkt.

Porteføljeplan bygg- og anleggskontrakter

Enkelte aktører i anleggsbransjen beskriver hovedutfordringen med offentlige kontrakter at den samlede mengden store kontrakter blir uforholdsmessig stor, og at det, ifølge dem, er for få mellomstore kontrakter. Ifølge disse aktørene er det ikke feil at én offentlig oppdragsgiver velger én stor kontrakt. Problemet er at den samlede

bygge- og anleggsporføljen, i deres øyne, har uforholdsmessig mange milliardkontrakter. Følgen kan være at offentlige anskaffelser i begrenset grad utvikler norske entreprenører, men snarere kommer store, internasjonale aktører til gode.

Dersom det er juridisk mulig, er et tenkelig tiltak for offentlige myndigheter å instruere store offentlige oppdragsgivere (som Statens vegvesen, Nye Veier, BaneNor, Statnett) om å koordinere hvor mange kontrakter av hvilken størrelse som skulle gjennomføres per år, og at kontraktsstørrelsene skulle ta hensyn til utviklingen av det norske leverandørmarkedet på sikt.

8. Bibliografi

anskaffelser.no, 2014. *Anskaffelsesordbok*. [Internett]

Available at: <https://www.anskaffelser.no/ofte-stilte-sporsmal-om-anskaffelser/anskaffelsesordbok#lnnkjop>

[Funnet 21 03 2020].

anskaffelser.no, 2020. *Terskelverdier for offentlige anskaffelser*. [Internett]

Available at: <https://www.anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/terskelverdier-offentlige-anskaffelser>

[Funnet 24 03 2020].

Bane Nor, 2015 b. *Kontrakten for EPC Ski er signert*. [Internett]

Available at: https://www.banenor.no/Prosjekter/prosjekter-old/follobanen_gammel_side/Ski/Nyheter-og-naboinformasjon/kontrakten-for-epc-ski-er-signert/

[Funnet 01 04 2020].

Bane Nor, 2015. *Kontrakt signert for tunnelboring med TBM*. [Internett]

Available at: https://www.banenor.no/Prosjekter/prosjekter-old/follobanen_gammel_side/Tunnel/Kontrakt-signert-for-tunnelboring-med-TBM/

[Funnet 01 04 2020].

Byggeindustrien, 2015a. *Milliardkontrakt til Condotte på Follobanen - Baneservice med kontrakt på 220 mill.* [Internett]

Available at: <http://www.bygg.no/article/1257359>

[Funnet 16 04 2020].

Byggeindustrien, 2015b. *Jernbaneverket signerte med Condotte*. [Internett]

Available at: <http://www.bygg.no/article/1227816>

[Funnet 16 04 2020].

Byggeindustrien, 2019. *Nye Veier tror E18 Langangen-Rugtvedt er skreddersydd arbeidsfelleskap - til og med et nors*. [Internett]

Available at: <https://www.bygg.no/article/1410479>

[Funnet 01 04 2020].

Byggencæringens Landsforening, 2018. *Markedsrapport for 2018*, Oslo: BNL.

Byggencæringens Landsforening, 2019. *Fremtidsbarometeret 2019*, Oslo: BNL.

Byggordboka, 2018. *Entrepriseformer*. [Internett]

Available at: <https://www.byggordboka.no/artikkel/les/entrepriseformer>

[Funnet 07 04 2020].

Capen, E. C., Clapp, R. & Cambell, W., 1971. Competitive bidding in High-Risk Situations. *Journal of Petroleum Technology*, pp. 641-651.

Departementene, 2019. *Småbedriftslivet. Strategi for små og mellomstore bedrifter*, Oslo: DSS.

DSS, 2019a. *Alminnelig kunngjøring av konkurranse*. [Internett]

Available at: <https://www.doffin.no/Notice/Details/2019-302957>

Epinion, 2019. *MICE-turistene*, Oslo: Innovasjon Norge.

EU kommisjonen, 2020. *ec.europa.eu*. [Internett]

Available at: https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/sme-definition_en

[Funnet 23 03 2020].

EU, 2014. *Directive 2014/24/EU of the European parliament and of the council on public procurement*. [Internett]

Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32014L0024>
[Funnet 19 3 2020].

Flesland Markedsinformasjon, 2019 a. *Servicehandelsmarkedet 2019/2020*, s.l.: s.n.

Flesland Markedsinformasjon, 2019 b. *Storhusholdningsmarkedet 2019-2020*, s.l.: s.n.

Forskrift om offentlige anskaffelser, 2017. *lovdata.no*. [Internett]

Available at: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974>
[Funnet 21 03 2020].

Fryksdahl, A., Bergh, C.-H. & Asp, A., 2018. *Dela opp eller motivera i opphandlingen*, s.l.: Konkurransverket.

Konkurransverket, 2018. *Dela opp eller motivera i opphandlingen*, s.l.: s.n.

Konkurrence- og forbrugerstyrelsen, 2017. *Bedre adgang til udbud for små og mellemstore virksomheder*, s.l.: s.n.

Lov om offentlige anskaffelser (2016) Nærings- og fiskeridepartementet.

Meld. St. 22 (2018-2019), 2019. *Smartere innkjøp - effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*, Oslo: DSS.

Menon Business Economics, Senter for Reiseliv ved Høgskolen i Buskerud og Vestfold, 2015. *Verdiskapningsanalyse av reiselivsnæringen i Norge - utvikling og fremtidspotensial*, s.l.: Nærings- og fiskeridepartementet.

NFD, 2017. *Meld. St. 19 (2016-2017)*, Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.

NFD, 2019. *Utlysning. Utredningsoppdrag om store offentlige anskaffelser*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.

Nielsen, 2019b. *www.dagligvarehandelen.no*. [Internett]

Available at: https://dagligvarehandelen.no/sites/default/files/dagligvarefasiten_2019.31.pdf
[Funnet 12 3 2020].

Nielsen, 2019. *Kvartalsrapport for dagligvaremarkedet Q3 2019*. [Internett]

Available at: <https://www.nielsen.com/no/no/insights/article/2019/nielsen-kvartalsrapport-for-dagligvaremarkedet-q3-2019/>
[Funnet 09 03 2020].

Nielsen, 2020. *Dagligvarerapporten 2020*, Oslo: Nielsen.

NOU 2014:4, 2014. *Enklere regler - bedre anskaffelser*. Oslo: DSS.

NOU 2014:4, 2014. *Enklere regler - bedre anskaffelser*, Oslo: DSS.

Oslo Economics, 2017. *Etableringshindringer i dagligvaremarkedet*, Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.

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

Oslo Economics, 2019. *Evaluering av Statens Innkjøpssenter*, Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

OsloMet - Storbyuniversitetet, 2019. *Kontraktsinngåelse*. [Internett]

Available at: <https://www.doffin.no/Notice/Details/2019-397669>
[Funnet 16 04 2020].

Samferdselsdepartementet, 2017. *Nasjonal transportplan 2018-2029*, s.l.: Regjeringen Solberg.

Samfunnsøkonomisk analyse, 2016. *Analyse av effekten av oppdeling av veikontrakter*, Oslo: Maskinentreprenørenes forbund.

Samfunnsøkonomisk analyse, 2018. *Beregninger av kostnader ved tvistesaker i anleggsbransjen*, Oslo: EBA.

Samfunnsøkonomisk analyse, 2019. *Erfaringer med bruk av utenlandske entreprenører i store, offentlige anleggsprosjekter*, Oslo: EBA.

Spagnolo, G., Dimitri, N. & Piga, G., 2006. *Handbook of procurement*. New York: Cambridge University Press .

SSB, 2019a. www.ssb.no. [Internett]

Available at: <https://www.ssb.no/statbank/table/10807/tableViewLayout1/>
[Funnet 21 03 2020].

SSB, 2019b. www.ssb.no. [Internett]

Available at: <https://www.ssb.no/statbank/table/07979/tableViewLayout1/>
[Funnet 14 3 2020].

SSB, 2020a. *Tabell 08339: Hotell og liknande overnattingsbedrifter. Opne bedrifter, senger og rom..* [Internett]

Available at: <https://www.ssb.no/statbank/table/08339/>
[Funnet 16 04 2020].

SSB, 2020b. *Tabell 03615: Hotell og liknande overnattingsbedrifter. Losjioinsetning.* [Internett]

Available at: <https://www.ssb.no/statbank/table/03615/>
[Funnet 16 04 2020].

SSB, 2020c. *Tabell 08403: Hotell og liknande overnattingsbedrifter. Overnattingar, etter formål med hotelloppholdet.* [Internett]

Available at: <https://www.ssb.no/statbank/table/08403/>
[Funnet 16 04 2020].

SSB, 2020d. *Tabell 08981: Konsumprisindeks.* [Internett]

Available at: <https://www.ssb.no/statbank/table/08981/>
[Funnet 16 04 2020].

SSB, 2020e. www.ssb.no. [Internett]

Available at: <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/statistikker/knr>
[Funnet 21 03 2020].

Statens Innkjøpscenter, 2019. *Kategoristrategi for reiseområde 2019-2024*, s.l.: Difi.

Statens vegvesen, 2019a. *Alminnelig kunngjøring av konkurranse (Sotrasambandet)*. [Internett]

Available at: <https://www.doffin.no/Notice/Details/2019-351416>
[Funnet 07 04 2020].

Statens vegvesen, 2019b. *Veiledende kunngjøring*. [Internett]

Available at: <https://www.doffin.no/Notice/Details/2019-316253>
[Funnet 06 04 2020].

Sykehusinnkjøp, 2017. *Alminnelig kunngjøring av konkurranse, hotelltjenester-nasjonal anskaffelse*. [Internett]

Available at: <https://www.doffin.no/Notice/Details/2017-211534>
[Funnet 16 04 2020].

Sykehusinnkjøp, 2018. *Alminnelig kunngjøring av konkurranse, kurs og konferansetjenester, samt mindre møterom, nasjonal anskaffelse*. [Internett]

Available at: <https://www.doffin.no/Notice/Details/2018-634345>
[Funnet 16 04 2020].

Sykehusinnkjøp, 2019. <https://sykehusinnkjop.no>. [Internett]
Available at: <https://sykehusinnkjop.no/nyheter/berommer-arbeidet-med-ny-hotellveileder>
[Funnet 5 4 2020].

Søderholm, J., 2018. *Kinesere og trøndere på samme prosjekt*. [Internett]
Available at: <https://anleggsmaskinen.no/2018/12/kinesere-og-trondere-pa-samme-prosjekt/>
[Funnet 16 04 2020].

Veidekke, 2019. *Konjunkturrapport mars 2019*, Oslo: Veidekke.

Veidekke, 2019. *Markedsoppdatering Q3 2019*, Oslo: Veidekke.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

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

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562
Vika
0118 Oslo