



Evaluering av Anskaffelser i Akershus, Buskerud og Østfold Kommunalt Oppgavefelleskap

RAPPORT 2025

BUSKERUD, AKERSHUS OG ØSTFOLD FYLKESKOMMUNER

OPPDRAAGSGIVER: Akershus, Buskerud og Østfold fylkeskommuner

RAPPORTNUMMER: R1023354

RAPPORTENS TITTEL: Evaluering av Anskaffelser i Akershus, Buskerud og Østfold
Kommunalt Oppgavefellesskap

ANSVARLIG KONSULENT: Tom E. Markussen

DATO: 21.09.2025

Forord

Denne rapporten er resultatet av evalueringen av Anskaffelser i Akershus, Buskerud og Østfold Kommunalt Oppgavefelleskap (Anska). Evalueringen er gjennomført i perioden mai til september 2025. Formålet har vært å vurdere hvordan samarbeidet mellom Akershus, Buskerud og Østfold fylkeskommuner fungerer gjennom Anska, og om organisering, roller, leveranser og samhandlingsformer bidrar til å realisere målsettingene med oppgavefelleskapet.

Arbeidet bygger på dokumentstudier, kvalitative intervjuer og en spørreundersøkelse rettet mot brukere og samarbeidspartnere i fylkeskommunene. Vi har intervjuet representanter på organisasjons- og styringsnivå, samt brukere fra ulike tjenestoområder og stabsfunksjoner.

Prosjektleder har vært Tom E. Markussen, med Elisabeth Josefine Lackner og Morten Stenstadvold som prosjektmedarbeidere.

Vi ønsker å rette en stor takk til alle som har bidratt med sin tid, kunnskap og innsikt gjennom intervjuer, spørreundersøkelsen og innspill underveis. Deres erfaringer har vært avgjørende for gjennomføringen av evalueringen. Vi takker også våre kontaktpersoner Anita Horvei og Anders Finsrud fra Buskerud fylkeskommune for god bistand i prosessen.

Oslo, september 2025

Innhold

Sammendrag	6
1 Innledning	7
1.1 Tema og evalueringsspørsmål	7
1.2 Leserveiledning	8
2 Metode	9
2.1 Dokumentanalyse	9
2.2 Intervjuer	9
2.3 Spørreundersøkelse	9
2.4 Analyse	10
2.5 Innarbeiding av høringsinnspill	11
2.6 Representativitet i informantutvalget	11
2.7 Metodiske avgrensninger og mulige svakheter	11
3 Organisering og rammer for Anska	14
3.1 Formål, eierskap og organisering	14
3.2 Avtaleverk og styringsrammer	15
3.3 Ressursgrunnlag og leveranser	16
3.4 Funn fra forvaltningsrevisjoner av kontraktsoppfølging	18
3.5 Juridiske rammer for interkommunalt samarbeid – hovedpunkter fra utredningen	19
3.6 Oppsummering og vurderinger	20
4 Funn og vurderinger	21
4.1 Innledning	21
4.2 Eierstyring og organisering	21
4.3 Rolle- og ansvarsdeling	24
4.4 Samhandling og kommunikasjon	28
4.5 Leveranser og brukertilfredshet	32
4.6 Stordriftsfordeler og ressursbruk	36
4.7 Merverdi eller merarbeid	41
4.8 Bærekraft og samfunnsoppdrag	44
4.9 Forbedringsmuligheter og tiltak	46
5 Konklusjon og anbefalinger	50
5.1 Anbefalinger	51
Referanser	54
Vedlegg A - Spørreskjema	55

Sammendrag

Rapporten dokumenterer evalueringen av Anskaffelser i Akershus, Buskerud og Østfold Kommunalt Oppgavefelleskap (Anska), etablert 1. januar 2024 og eid likt av de tre fylkeskommunene. Formålet har vært å vurdere hvordan samarbeidet fungerer i praksis, og om de forventede gevinstene er realisert.

Evalueringen bygger på dokumentanalyse, intervjuer og en spørreundersøkelse. Datagrunnlaget gir innsikt både i de formelle rammene og i erfaringene fra brukere, ledelse og eiere.

Hovedfunnene viser at Anska på kort tid har etablert et solid fundament. Samarbeidet gir gevinster, i form av sterkere markedsposisjon, økt avtalelojalitet og mer profesjonell praksis. Kompetansen vurderes som høy, og arbeidet med samfunnshensyn – klima, miljø og seriøsitet – er godt integrert i konkurransene.

Samtidig er det utfordringer i grenseflatene mot fylkeskommunenes fagmiljøer. Prosesser innen særlig eiendom og samferdsel beskrives som tunge og lite treffsikre, og rolle- og ansvarsdelingen i kontraktsoppfølging fremstår som uklar. Gevinstene oppleves ujevnt fordelt: på systemnivå kan effektene identifiseres, mens de lokalt ofte oppleves mer som trygghet og kvalitet enn som konkrete kostnadsbesparelser. Gevinstene reduseres dessuten av sen behovsavklaring og ad hoc-bestillinger, og helheten i kommunikasjon og møtestruktur vurderes som fragmentert. Ambisjonene for innovasjon og sirkulærøkonomi er foreløpig lite realisert.

Samlet vurdering er at Anska gir gevinster og står på et solid fundament, men at organisasjonen fortsatt er i en tidlig fase. Utfordringene tilsier ikke behov for grunnleggende omlegginger, men justeringer som tydeligere rolleavklaringer, mer systematisk behovsplanlegging og mer forutsigbare former for samhandling. For å realisere nyttevirkningene fullt ut må fylkeskommunene selv bidra aktivt, ved å planlegge behov i tide, være lojale til inngåtte avtaler og følge opp resultater i egen organisasjon.

Anbefalingene retter seg derfor mot å:

- ▶ styrke styring og forankring, blant annet gjennom bedre strategiske arenaer og styringsinformasjon,
- ▶ tydeliggjøre roller og ansvar, særlig innen eiendom, samferdsel og kontraktsoppfølging,
- ▶ etablere mer forutsigbare møteplasser, klare kontaktpersoner og bedre digitale kanaler,
- ▶ forbedre behovsplanlegging og tilpasse prosesser til oppdragets kompleksitet,
- ▶ synliggjøre gevinster bedre for ulike målgrupper, både økonomiske og kvalitetsmessige,
- ▶ videreutvikle arbeidet med bærekraft, innovasjon og sirkulærøkonomi.

Evalueringen viser med andre ord at Anska har lagt et godt grunnlag. Gevinstene er reelle, men delvis uutnyttede og ujevnt fordelt. Potensialet kan realiseres dersom fylkeskommunene og Anska i fellesskap justerer roller, prosesser og samhandling, og ikke minst tar et felles ansvar for å hente ut nyttevirkningene i praksis.

1 Innledning

Anskaffelser i Akershus, Buskerud og Østfold Kommunalt Oppgavefellesskap (heretter Anska) er et samarbeid mellom de tre fylkeskommunene, med ansvar for anskaffelser og rammeavtaler. Hensikten med samarbeidet er å sikre enhetlige prosesser og rammeavtaler som dekker fylkeskommunenes behov på en kostnadseffektiv og kvalitetssikret måte.

Evalueringen er bestilt av de tre fylkeskommunene i fellesskap for å vurdere hvordan samarbeidet fungerer i praksis, og om de forventede gevinstene av et kommunalt oppgavefellesskap er realisert. Bakgrunnen er at samarbeidsformen – kommunalt oppgavefellesskap – er relativt ny, og at fylkeskommunene ønsker å sikre at de forventede gevinstene faktisk oppnås.

Evalueringen gir en helhetlig vurdering av Anskas eierstyring og organisering, leveranser og brukertilfredshet, oppnåelse av stordriftsfordeler og hvordan samarbeidet støtter fylkeskommunenes samfunnsoppdrag og bærekraftsmål. Videre peker evalueringen på styrker, forbedringsområder og mulige tiltak som kan bidra til å videreutvikle samarbeidet.

Anska har et helhetlig ansvar for å etablere og følge opp rammeavtaler på vegne av de tre fylkeskommunene. For enkeltanskaffelser gjelder ansvaret kun for anskaffelser med verdi over 500 000 kroner, med unntak for entreprisedanskaffelser innen eiendom og samferdsel. Disse håndteres som hovedregel av fylkeskommunene selv, med mindre det avtales særskilt at Anska skal gjennomføre prosessen.

1.1 Tema og evalueringsspørsmål

Evalueringen bygger på oppdragsbeskrivelsen. Temaene speiler de sentrale dimensjonene i samarbeidet mellom fylkeskommunene og Anska, mens spørsmålene konkretiserer hva som undersøkes. Til sammen danner de rammen for datainnsamling, analyse og vurderinger i rapporten. Tabellen nedenfor viser evalueringstema og -spørsmål.

Vurderingstema	Spørsmål som skal besvares
Eierstyring og organisering	▶ Hvordan fungerer samarbeidsavtalen i praksis? Hvordan utøves eierstyring?
Rolle- og ansvarsdeling	▶ Er roller og ansvar mellom fylkeskommunene og Anska tydelig avklart og etterlevd?
Samhandling og kommunikasjon	▶ Hvordan fungerer samhandlingen mellom fylkeskommunene og Anska?
Leveranser og brukertilfredshet	▶ I hvilken grad leverer Anska i tråd med tjenesteavtalen? Opplevs tjenestene som relevante?
Stordriftsfordeler og ressursbruk	▶ Er det oppnådd kostnadsreduksjoner eller effektiviseringsgevinster? ▶ Brukes Anska i det omfang som var intendert? ▶ Er det skjevheter i arbeidsbelastning mellom partene ▶ Er det organisatoriske eller prosessuelle grep som kan gjøres for å realisere større gevinster av samarbeidet
Merverdi eller merarbeid	▶ Opplevs samarbeidet som verdiskapende eller arbeidskrevende i fylkeskommunene?
Bærekraft og samfunnsoppdrag	▶ Hvordan støtter Anska opp under samfunnsoppdrag og bærekraftsmål?
Forbedringsmuligheter og tiltak	▶ Hvilke konkrete tiltak kan styrke samhandling, styring og resultater i samarbeidet?

1.2 Leserveiledning

Rapporten er bygget opp for å gi både et samlet bilde av hvordan Anska fungerer som oppgavefelleskap og en grundig drøfting av de enkelte vurderingstemaene.

Kapittel 1 innleder med bakgrunnen for evalueringen og de spørsmålene som skal besvares. Her forklares hva evalueringen omfatter.

Kapittel 2 presenterer metoden vi har brukt. Her beskrives hvordan dokumentanalyse, intervjuer og spørreundersøkelse er kombinert for å belyse temaene fra flere perspektiver. Kapitlet redegjør også for mulige svakheter ved datagrunnlaget og hvordan vi har håndtert dem.

Kapittel 3 gir en samlet fremstilling av Anskas organisering og rammebetingelser. Dette kapitlet fungerer som en kontekst for de senere analysene, og viser hvordan formål, avtaleverk, ressursgrunnlag og juridiske rammer legger premissene for samarbeidet.

Kapittel 4 er rapportens hoveddel. Her presenteres funn og vurderinger for hvert av de sentrale temaene i evalueringsmatrisen fra delkapittel 1.1 ovenfor: eierstyring og organisering, rolle- og ansvarsdeling, samhandling og kommunikasjon, leveranser og brukertilfredshet, stordriftsfordeler og ressursbruk, merverdi eller merarbeid, bærekraft og samfunnsoppdrag, samt forslag til forbedringer. Hvert tema bygger på funn fra dokumentgjennomgangen, spørreundersøkelsen og intervjuene, etterfulgt av våre vurderinger.

Kapittel 5 oppsummerer de viktigste funnene og gir anbefalinger til hvordan samarbeidet kan videreutvikles. Anbefalingene er utformet slik at de kan være nyttige både for representantskapet, fylkeskommunenes administrasjon og Anska selv.

2 Metode

Evalueringen bygger på tre hovedkilder: dokumentanalyse, kvalitative intervjuer og en digital spørreundersøkelse. Denne kombinasjonen gjør det mulig å belyse både de formelle rammene for samarbeidet, erfaringene til sentrale aktører og et bredt sett av brukerstemmer. Dokumentanalysen gir innsikt i avtaleverk, styringsstrukturer og rapporterte resultater. Intervjuene gir utdypende perspektiver på hvordan Anska fungerer i praksis, mens spørreundersøkelsen bidrar med et bredere, kvantitativt grunnlag.

Datainnsamlingen er gjennomført i perioden juni – september 2025.

2.1 Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått styrings- og bakgrunnsdokumenter som regulerer og beskriver virksomheten i Anska. Materialet omfatter blant annet samarbeidsavtalen, tjenesteavtalen, årsrapport og forvaltningsrevisjoner. Dokumentene gir innsikt i både de formelle rammene for oppgavefellesskapet og hvilke resultater som så langt er rapportert, samt tidligere vurderinger av anskaffelsesområdet.

Formålet med dokumentanalysen har vært tredelt:

- ▶ å kartlegge hvordan Anska er organisert og hvilke rammer som gjelder,
- ▶ å få frem rapporterte resultater og identifiserte utfordringer, og
- ▶ å etablere et sammenligningsgrunnlag for funnene fra intervjuene og spørreundersøkelsen.

2.2 Intervjuer

Det er gjennomført til sammen 21 semistrukturerte intervjuer med personer fra fylkeskommunene, Anska, brukere og samarbeidspartnere. Intervjuene ble gjennomført digitalt via Teams, med varighet på opp til om lag 60 minutter. Intervjuguidene var tilpasset de ulike informantgruppene, men flesteparten fulgte en felles struktur slik at de sentrale vurderingstemaene ble belyst. Intervjuene gir kvalitative vurderinger av eierstyring, organisering, samhandling, leveranser og opplevde gevinster.

For å sikre oversikt og ivareta anonymitet, er informantene gruppert i to hovedkategorier:

- ▶ *Organisasjons- og styringsnivå* – representanter med ansvar for overordnet styring, arbeidsgiver-/takerperspektiv og strategiske vurderinger, herunder ledelse og ansatte i Anska (sju intervjuer).
- ▶ *Brukere i fylkeskommunene* – fagmiljøer og virksomheter som bestiller eller benytter tjenester fra Anska, herunder eiendom, samferdsel, økonomi, FRID IKS og videregående skoler, samt flere områder (14 intervjuer).

Inndelingen gjør det mulig å belyse både styringsperspektivet, brukernes erfaringer og Anskas egne vurderinger, samtidig som anonymiteten ivaretas. Gruppene er tilstrekkelig brede til at funnene kan sammenfattes på et overordnet nivå, samtidig som de speiler de viktigste rollene i samarbeidet.

2.3 Spørreundersøkelse

Som supplement til intervjuene har vi gjennomført en digital spørreundersøkelse rettet mot brukere i fylkeskommunene, herunder bestillere, rådgivere, fagansatte og ledere i Akershus, Østfold og

Buskerud fylkeskommuner. Formålet var å få et bredere og mer representativt grunnlag for å vurdere erfaringene med Anska.

De tre fylkeskommunene satt opp respondentlistene.

Undersøkelsen ble sendt ut 27. juni 2025 og holdt åpen til 14. august 2025. Den ble distribuert digitalt via e-post til totalt 267 personer: 55 i Buskerud, 72 i Østfold og 140 i Akershus. Det ble sendt ut to purringer i løpet av svarperioden, og svarfristen ble forlenget.

Av de inviterte svarte 101 respondenter fullt ut, mens 22 ga delvise svar. Det gir en samlet andel fullførte svar på 38 prosent, som er et tilfredsstillende nivå for denne typen undersøkelse. Fordelingen mellom fylkeskommunene når det gjelder fullførte undersøkelser var 55 prosent fra Akershus, 31 prosent fra Østfold og 15 prosent fra Buskerud.

Et flertall av respondentene oppgir å ha hatt direkte erfaringer med Anska siden oppstarten i 2024. Nær seks av ti oppgir at de har hatt kontakt flere ganger, mens ytterligere en fjerdedel har hatt én eller to kontakter. Bare 14 prosent svarer at de ikke har hatt kontakt, mens 4 prosent er usikre.

Svarene gir etter vår vurdering et bredt bilde av hvordan Anskas tjenester vurderes. Respondentene har gitt innspill både til hvorvidt tjenestene oppleves som relevante og i hvilken grad de dekker behovene i fylkeskommunene. De har vurdert kvaliteten i selve anskaffelsesprosessene, og delt erfaringer med hvordan samhandlingen og informasjonsflyten fungerer i praksis. Undersøkelsen belyser også hvilken nytte og hvilke gevinster brukerne mener samarbeidet gir, og bidrar til grunnlaget for å fremme konkrete forslag til forbedringer.

Spørreskjemaet som ble benyttet er lagt ved som Vedlegg A.

2.4 Analyse

Resultatene fra spørreundersøkelsen er analysert i sammenheng med funnene fra intervjuene og dokumentgjennomgangen, og strukturert etter vurderingstemaene i evalueringsmatrisen. Analysen bygger på tre metodiske prinsipper:

- ▶ Triangulering, det vil si at data fra ulike kilder er sammenholdt for å avstemme den interne koherensen og styrke påliteligheten i funnene.
- ▶ Mønsteridentifisering, vi har sett etter systematiske likheter og forskjeller mellom ulike grupper av respondenter og informanter.
- ▶ Kontekstualisering, hvor funnene er tolket i lys av rammebetingelser som preger samarbeidet: at Anska fortsatt er i en tidlig fase, fylkeskommunene har ulik historikk, kompetanse og kapasitet på anskaffelsesområdet, og at fagavdelinger varierer i kompleksitet og modenhet.

Kritiske erfaringer som enkelte informanter har formidlet, kan vurderes som en kilde til læring. Slike perspektiver bidrar til å identifisere forbedringsbehov og mulige tiltak, og er derfor viktige å få frem i en evaluering.

Anbefalingene bygger på en samlet vurdering av dokumentanalyse, spørreundersøkelse og intervjuer, med særlig vekt på informantenes erfaringer og forslag til tiltak. Vi har også lagt inn egne faglige vurderinger av de mest gjennomgående utfordringene. Etter innspillsrunden til rapportutkastet er anbefalingene justert og presisert, slik at de i større grad kan følges opp både av Anska og fylkeskommunene.

2.5 Innarbeiding av høringsinnspill

Et første utkast til rapporten ble sendt på høring til de tre fylkeskommunene og til Anska i september 2025, slik at interessenter kunne komme med innspill før rapporten ble ferdigstilt.

Innspillene er ikke behandlet som egne funn på linje med dokumentanalyse, intervjuer og spørreundersøkelse, men har bidratt til å nyansere og kvalitetssikre fremstillingene og vurderingene. Enkelte kommentarer har også gitt grunnlag for å utdype temaer som i liten grad kom frem i datainnsamlingen, men som er sentrale for å belyse samarbeidet.

2.6 Representativitet i informantutvalget

Et sentralt spørsmål i evalueringer er hvordan representativitet skal forstås, og her er det viktig å skille mellom to grunnleggende metodiske fremgangsmåter:

- ▶ I *kvantitative* undersøkelser handler dette om i hvilken grad et utvalg statistisk speiler en helhetspopulasjon. Etter vår vurdering gir spørreundersøkelsen i denne evalueringen et bredt grunnlag for generalisering og mønsteridentifikasjon blant brukere.
- ▶ I *kvalitative* intervjuer er representativiteten vesentlig mer begrenset, og funnene speiler i større grad bredde og relevans. Formålet er også å få innsikt i informantenes erfaringer med og perspektiver på et fenomen, ikke å etablere et tallmessig representativt bilde.

I denne evalueringen fikk vi tilgang til lister med foreslåtte informanter til de kvalitative intervjuene fra de tre fylkeskommunene, fra Anska og fra FRID IKS. Vi ba i tillegg om innspill til hvilke informanter som burde prioriteres, ettersom antallet foreslåtte informanter var større enn det som lot seg intervjuer innenfor prosjektets rammer.

Utvalget av informanter er derfor ikke representativt i statistisk forstand, og vi har heller ikke full innsikt i hvordan de foreslåtte informantene ble identifisert. Det kan derfor være en viss overvekt av personer med tydelige synspunkter, både kritiske eller svært positive. Det er sannsynlig at variasjonen i erfaringer med Anska er større enn det som kom frem i våre intervjuer. Dette er et velkjent fenomen ved kvalitative metoder. Samtidig har vi lagt vekt på å dekke sentrale variasjoner ved å inkludere både ledere og ansatte i Anska, representanter fra alle tre fylkeskommuner, ulike fagområder og nivåer, samt både styrings- og brukernivå.

Ut fra dette vurderer vi at utvalget av informanter i intervjuene, sammen med de kvantitative funnene fra spørreundersøkelsen, gir et tilstrekkelig bredt grunnlag til å analysere erfaringene med Anska. Det er viktig å understreke at intervjuene inngår som én av flere kilder i evalueringen. Vi behandler innspillene som kvalitative data som gir innsikt i erfaringer og opplevelser, ikke som en form for «avstemning» om Anska. Anbefalingene i rapporten bygger på en samlet vurdering der intervjuer, kvantitative data og dokumentstudier ses i sammenheng med våre faglige analyser.

2.7 Metodiske avgrensninger og mulige svakheter

2.7.1 Generelle metodebegrensninger

Evalueringen har hatt som formål å belyse erfaringer, gevinster og utfordringer med Anska. Oppdraget har ikke omfattet en full anskaffelsesfaglig revisjon av prosessene eller av Anskas interne metoder og rutiner. Våre analyser bygger på dokumenter, spørreundersøkelse og intervjuer, og vurderingene er derfor i hovedsak basert på informanters erfaringer som enten er innhentet i denne evalueringen eller i tidligere prosesser. Der svakheter i anskaffelsesprosesser omtales i rapporten, er dette basert på brukernes beskrivelser og ikke en selvstendig revisjon av metodebruk.

Metodevalget innebærer enkelte begrensninger som det er viktig å ha i mente når resultatene tolkes. Vi vurderer svarprosenten på spørreundersøkelsen, 38 prosent, som tilstrekkelig, men gjør oppmerksom på at det kan være enkelte grupper eller perspektiver på Anska som kan være underrepresentert. I tillegg bygger vurderingene i stor grad på aktørenes egne erfaringer og oppfatninger, som naturlig nok kan være preget av deres roller og interesser. For å redusere risikoen for skjevheter har vi lagt vekt på triangulering, anonymitet og å gjengi både samsvar og uenigheter mellom aktørgrupper.

2.7.2 Avgrensning: beregning av stordriftsfordeler

Det er krevende å tallfeste stordriftsgevinster som følge av Anska. Det finnes ikke et reelt «nullalternativ» å sammenligne med, siden fylkeskommunene hadde felles anskaffelsesfunksjon allerede før etableringen av Anska. I tillegg varierer behov og volum betydelig mellom fylkeskommunene, og effektene lar seg derfor ikke generalisere uten omfattende antakelser. Det er også vanskelig å isolere effekten av selve samarbeidet fra andre forhold, som markedsutvikling, prisnivå eller lokale prioriteringer.

Anska er dessuten fortsatt i en tidlig fase. Mange strukturer og rutiner er under utvikling, og fylkeskommunenes praksis for behovsplanlegging, avtalelojalitet og gevinstoppfølging er avgjørende for om gevinster faktisk realiseres og kan dokumenteres. Potensialet for stordriftsfordeler er til stede, men gevinstrealiseringen er ikke fullt ut systematisert.

På denne bakgrunn har vi valgt å ikke gjøre eksakte beregninger av samlede stordriftsgevinster. I stedet har vi dokumentert realisererte og sannsynlige gevinster der data foreligger, og belyst potensialet gjennom kvalitative vurderinger, dokumentasjon av ressursbruk og eksempler. Dette gir et realistisk bilde av retning og muligheter, men ikke grunnlag for eksakte anslag.

Mandatet har vært å vurdere om og hvordan stordriftsgevinster oppnås, basert på dokumenter, intervjuer, spørreundersøkelse og tilgjengelige økonomidata. En presis kroneberegning av samlede gevinster krever et utvidet datagrunnlag og en kontrafaktisk analyse som pr. i dag ikke foreligger. Siden fylkeskommunene heller ikke systematisk rapporterer nøkkeltall som avtaledekning, utenfor-kjøp, lokal tidsbruk og avvik/krediteringer, anbefaler vi at eierne og Anska sammen etablerer et spor for løpende gevinstmåling fremover.

2.7.3 Refleksjon over innspill til rapportutkast

I innspillsrunden til førsteutkast til rapport ble det pekt på enkelte forhold som er viktige å ha i mente når funnene tolkes. For det første får eiendom og samferdsel relativt stor plass i rapporten. Dette skyldes at disse områdene ble hyppig trukket frem i intervjuer og spørreundersøkelsen, særlig når det gjelder grenseflater og rolleavklaringer. At de står i en særstilling i avtaleverket, ved at fylkeskommunene selv har ansvar for entreprisekontrakter, kan også bidra til at utfordringer her oppleves tydeligere enn på andre områder. Dette innebærer ikke at andre store kundegrupper, som FRID IKS eller tannhelsetjenesten, er mindre viktige, men gjenspeiler at de har vært mindre fremtredende i innspillene.

For det andre kan enkelte utsagn fremstå som generelle og krevende å tolke uten ytterligere kontekst. Eksempler er vurderinger av hvilken spesialistkompetanse som etterlyses, eller om Anska opptre mer som premissgiver enn støttefunksjon. Vi tolker slike utsagn som uttrykk for erfaringer og opplevelser, snarere enn som entydige beskrivelser av faktiske forhold. De gir likevel verdifull innsikt i hvordan samarbeidet oppleves, og er derfor sett i sammenheng med øvrige datakilder i analysen.

For det tredje trekker funnene tidvis i ulike retninger, særlig når det gjelder vurderinger av rammeavtaler og kontraktsoppfølging. Etter vår vurdering kan dette delvis forklares med forskjeller

mellom fagområder. Vi har valgt å synliggjøre denne variasjonen i funnene fremfor å trekke bastante konklusjoner, samtidig som vi har lagt vekt på triangulering og helhetsvurderinger når vi formulerer anbefalinger.

3 Organisering og rammer for Anska

Dette kapitlet gir en samlet framstilling av Anska, med vekt på bakgrunn, organisering og styringsmessige rammer. Hensikten er å gi kontekst for evalueringen.

3.1 Formål, eierskap og organisering

3.1.1 Etablering og formål

Anska ble etablert 1. januar 2024 som et kommunalt oppgavefellesskap etter kommuneloven kapittel 19, eid likt av de tre fylkeskommunene (1/3 hver). Samarbeidsavtalen fastsetter formålet: å sikre profesjonell og effektiv gjennomføring av anskaffelser og oppfølging av avtaler på vegne av deltakerne, utnytte stordriftsfordelene ved samordning av felles anskaffelsesbehov og støtte fylkeskommunenes strategiske mål. Gjennom en effektiv organisering og oppgavefordeling skal samarbeidet legge til rette for god utnyttelse av kapasitet og kompetanse, slik at etterlevelse av regelverk, strategiske føringer, samfunnshensyn og deltakernes behov ivaretas (Viken fylkeskommune, 2023).

3.1.2 Organisering og styring

Anska er ikke et eget rettssubjekt, men administrativt forankret i Buskerud fylkeskommune som kontorfylke, som også har arbeidsgiveransvaret for de ansatte. Representantskapet er øverste organ og består av tre medlemmer, ett fra hver fylkeskommune. Det møtes minst to ganger årlig og behandler blant annet årlige budsjetttrammer, fireårig økonomiplan, årsmelding og årsregnskap. Representantskapet velger leder og nestleder blant sine medlemmer, og kan anbefale endringer i samarbeidsavtalen til deltakerne (Viken fylkeskommune, 2023).

Anska har en daglig leder som står for den daglige ledelsen av samarbeidet, administrerer virksomheten og har arbeidsgiveransvar innenfor delegerede fullmakter. Daglig leder har fullmakt til å signere kontrakter og rammeavtaler på vegne av deltakerne. Det er også etablert et administrativt råd med én deltaker fra hver fylkeskommune og Anska. Rådet fungerer som arena for samhandling og koordinering, men har ingen formell eier- eller styringsfunksjon (Viken fylkeskommune, 2023).

3.1.3 Intern organisering

I 2024 disponerte Anska en netto driftsramme på 42,5 millioner kroner og hadde et personalmessig grunnlag på 34 årsverk. Organisasjonen er inndelt i fire seksjoner, hver med egen seksjonsleder som rapporterer til daglig leder:

- ▶ *Varer* – ansvar for vareanskaffelser og kontraktsoppfølging (7 årsverk, inkludert leder)
- ▶ *IKT* – ansvar for anskaffelser innen utstyr, programvare, konsulenter og infrastruktur (6 årsverk, inkludert leder)
- ▶ *Tjenester* – ansvar for tjenesteanskaffelser og kontraktsoppfølging (12 årsverk, inkludert leder)
- ▶ *Fagutvikling og støtte* – ansvar for juss, innkjøpsanalyse, økonomi, kontraktsforvaltning, e-handel, seriositet, opplæring og rutiner (9 årsverk, inkludert leder)

3.2 Avtaleverk og styringsrammer

3.2.1 Samarbeidsavtalen

Samarbeidsavtalen danner det juridiske og organisatoriske rammeverket for Anska. Den regulerer eierskap, organisasjonsform, styringsorganer, finansiering, kontorfylkets ansvar og prosedyrer for endringer og uttreden. Avtalen ble vedtatt av Viken fylkesting og trådte i kraft 1. januar 2024 (Viken fylkeskommune, 2023).

Finansieringen av oppgavefellesskapet skjer med lik andel fra de tre fylkeskommunene. Deltakerne kan i tillegg avtale kjøp av tilleggstjenester fra Anska. Buskerud fylkeskommune, som kontorfylke, ivaretar sentrale støttefunksjoner som HR- og økonomitjenester (lønn, regnskap, økonomirådgivning), arkiv og dokumentforvaltning, sentralbord og øvrige felles servicetjenester. Digitale tjenester leveres gjennom FRID IKS (Viken fylkeskommune, 2023).

3.2.2 Tjenesteavtalen

Tjenesteavtalen for 2025 (Akershus fylkeskommune, Buskerud fylkeskommune, & Østfold fylkeskommune, 2024) konkretiserer hvilke tjenester Anska skal levere til Akershus, Buskerud og Østfold fylkeskommuner, samt hvordan samhandlingen mellom partene skal foregå. Avtalen skal gi både forutsigbarhet og fleksibilitet. Oppgavefellesskapets tjenester og leveranser skal utføres i tråd med gjeldende anskaffelsesstrategi(er), samt andre strategiske dokumenter relevant for anskaffelsesarbeidet;

Tjenesteavtalen presiserer at Anska har ansvar for:

- ▶ Planlegging, gjennomføring og oppfølging av rammeavtaler (§ 6.1). Fylkeskommunene gjennomfører selv avropene, men Anska følger opp rammeavtalene i henhold til etablerte rutiner.
- ▶ Enkeltanskaffelser fra 500 000 kroner og oppover (§ 6.2.2), med mindre annet er særskilt avtalt. For anskaffelser mellom 100 000 og 500 000 kroner kan Anska bistå, men fylkeskommunene har selv gjennomføringsansvaret.
- ▶ Ikke entreprisenanskaffelser innen eiendom og samferdsel, som hovedregel skal disse gjennomføres av fylkeskommunene selv (vedlegg B). Slike prosesser kan unntaksvis meldes inn til Anska dersom kapasitet og metode avklares særskilt.
- ▶ Innkjøpsfaglig kompetanse og konkurranse gjennomføring i prosjekter der FRID IKS har ansvaret for behovsavklaring, porteføljestyling og kontraktsforvaltning (vedlegg C).

Avtalen presiserer at strategisk samhandling skal skje gjennom samarbeidsmøter på administrativt ledernivå, omtalt som administrativt råd i samarbeidsavtalen. Disse møtene har ikke formell eier- eller styringsfunksjon, men skal fungere som arena for dialog og koordinering. Den operative kontakten ivaretas gjennom innkjøpskontakter, bestillere/behovshavere og faggrupper. Fylkeskommunene skal bidra med fagkompetanse i prosessene, herunder domenekunnskap, miljø- og klimakrav, universell utforming, personvern og informasjonssikkerhet, samt juridisk bistand ved behov.

Leveransene i 2025 omfatter planlegging, gjennomføring og oppfølging av rammeavtaler, samt bistand ved planlegging og gjennomføring av enkeltanskaffelser fra 500 000 kroner og oppover. Fylkeskommunene har selv ansvar for kontraktsoppfølging etter enkeltanskaffelser, men Anska kan gi rådgivning og veiledning ved behov. Videre omfatter leveransene rutiner for ivaretagelse av samfunnshensyn som seriøsitetsbestemmelser, klima og miljø og etisk handel, samt drift og brukerstøtte knyttet til digitale verktøy for e-handel. I tillegg inngår rådgivning og veiledning om regelverk og kontraktsforvaltning, samt analyser av forbruk, avtaledekning og gevinstpotensial.

Økonomisk finansieres Anska gjennom årlige tilskudd fra de tre fylkeskommunene, basert på de rammene som er fastsatt i deres økonomiplaner. Tilskuddet skal dekke all aktivitet med mindre annet er særskilt avtalt. Rapportering til representantskapet og fylkeskommunene skjer minst tertialvis, i tillegg til årsrapportering.

Vedleggene til tjenesteavtalen presiserer særskilte forhold. **Vedlegg B** til avtalen regulerer bistand innen eiendom og samferdsel, der Anska i utgangspunktet ikke har ansvar for entreprisanskaffelser, men kan bidra dersom kapasitet og arbeidsmetodikk avklares på forhånd. Østfold har ønsket å beholde en beredskap for entreprisbistand på eiendomsområdet, mens Buskerud og Østfold har meldt inn behov på samferdselsområdet. Vedlegget legger også opp til samarbeid om samfunnsansvar gjennom etablering av et felles seriøsitetstforum.

Vedlegg C til tjenesteavtalen avklarer ansvarsdelingen mot FRID IKS, som har hovedansvaret for fylkeskommunenes IKT-tjenester. FRID IKS står for behovsavklaring, porteføljestyling og kontraktsforvaltning, mens Anska bidrar med innkjøpsfaglig kompetanse og konkurransegjennomføring. Avtalen regulerer også rollefordelingen innen personvern, informasjonssikkerhet og kontraktsoppfølging, og det er etablert faste møtepunkter og samarbeidsfora for å følge opp felles prosjekter.

3.3 Ressursgrunnlag og leveranser

3.3.1 Økonomi og styring

Ifølge årsberetningen (Anska, 2025) disponerte Anska i 2024 en netto driftsramme på 42,5 millioner kroner, fordelt likt mellom de tre eierfylkeskommunene. Regnskapet viste et mindreforbruk på om lag 3,1 millioner kroner, noe som forklares med ubesatte stillinger og lavere utgifter til ekstern bistand enn planlagt. Representantskapet behandlet budsjett, økonomiplan og tjenesteavtale for 2025 i tråd med avtaleverket, og alle saker ble vedtatt enstemmig.

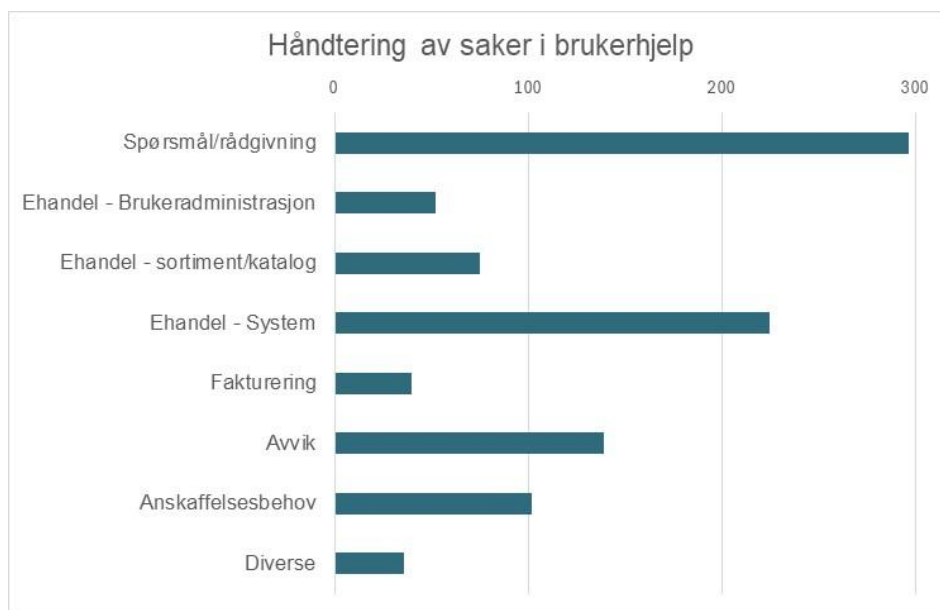
3.3.2 Produksjon og gevinster

Årsberetningen viser til høy aktivitet i oppstartsåret. Det ble inngått 140 kontrakter, i tillegg til bistand i nær 50 mindre enkeltanskaffelser, og ved årsskiftet var 55 prosesser under arbeid. Ifølge rapporteringen ble alle innmeldte behov håndtert.

Når det gjelder rådgivning og veiledning, ble det behandlet totalt 966 saker i 2024, omtrent samme nivå som året før. Fordelingen mellom fylkeskommunene viser at Akershus stod for det største volumet, mens Buskerud og Østfold hadde færre saker. I tillegg ble et betydelig antall saker håndtert for eksterne aktører.

Figur 1 Fordeling av saker per fylkeskommune og samarbeidspartner i 2024.

Figur 1 over viser fordelingen av de 966 sakene innen rådgivning og veiledning. Akershus fylkeskommune hadde det klart største antallet, mens Buskerud og Østfold utgjorde en mindre andel. Også eksterne aktører og FRID IKS genererte henvendelser.



Figur 2 Fordeling av saker i brukerhjelp etter kategori i 2024.

Av de 966 sakene som ble behandlet i 2024, gjaldt en stor andel spørsmål og rådgivning, noe som viser Anskas rolle som faglig støttefunksjon. Se Figur 2 ovenfor. Også systemrelaterte henvendelser innen e-handel utgjorde et betydelig volum, mens øvrige saker fordelte seg på områder som avvikshåndtering, anskaffelsesbehov, fakturering og katalogadministrasjon.

Når det gjelder e-handel, oppgir årsberetningen at rundt 800 bestillere benyttet løsningen, og at 64 prosent av bestillingene gikk gjennom systemet (opp fra 59 prosent året før). Dette ble beregnet å

gi gevinster på rundt fire millioner kroner. Også kontraktsoppfølging og feilfakturerings skal ha bidratt til besparelser. Samlet anslår Anska at gevinstene i 2024 utgjorde omtrent 20 millioner kroner. Disse tallene er egenrapporterte og forutsetter avtalelojalitet og lokal oppfølging.

Figur 3 Avtalebruk («lojalitet») i 2024, sammenlignet med Viken 2023.

Avtalebruk er et sentralt delmål for Anska, og samarbeidet har som ambisjon å oppnå 100 prosent lojalitet til inngåtte rammeavtaler og etablerte bestillingskanaler. Figur 3 viser at målt avtalebruk økte fra 65 prosent i 2023 (Viken) til 75 prosent i 2024 samlet for de tre fylkeskommunene. Tallene varierer noe mellom fylkene, med 75 prosent i Akershus, 74 prosent i Buskerud og 75 prosent i Østfold. FRID IKS, som benytter Anska for IKT-anskaffelser, hadde en avtalebruk på hele 91 prosent.

3.3.3 Strategiske mål og begrensninger

Årsberetningen fremhever at klima- og miljøkrav i gjennomsnitt ble vektlagt med 30 prosent i relevante konkurranser, og at over 80 prosent av nye leverandører hadde miljøledelsessystem. Det ble gjennomført ni kontroller av lønns- og arbeidsvilkår, som avdekket 18 avvik (17 rettet), og Anska rapporterer nasjonal oppmerksomhet for sitt arbeid med seriøsitetsskrav. Samtidig beskriver årsberetningen at innovasjon har hatt begrenset gjennomslag i 2024: det ble ikke gjennomført innovative anskaffelser, og bruken av åpne funksjonskrav gikk ned sammenlignet med tidligere år.

3.4 Funn fra forvaltningsrevisjoner av kontraktsoppfølging

I 2024 gjennomførte Akershus og Østfold fylkesrevisjon forvaltningsrevisjoner av kontraktsoppfølgingen knyttet til avdeling/seksjon eiendom i begge fylkeskommunene og Anska KO (Akershus og Østfold fylkesrevisjon, 2024a og 2024b). Selv om revisjonene hadde ulike avdelinger som nedslagsfelt, gir de samlet et bilde av utfordringer som er relevante for vurderingen av Anska. Rapportene peker på at rutiner, strategier, arbeidsprosesser og samarbeid fortsatt er i en utviklingsfase etter etableringen av de nye fylkeskommunene.

3.4.1 Akershus fylkeskommune

Revisjonen (Akershus og Østfold fylkesrevisjon, 2024a) konkluderte med at fylkeskommunen i hovedsak har etablert rutiner og systemer for kontraktsoppfølging, men at det fortsatt er forbedringsbehov. Samarbeidet mellom Anska og eiendomsavdelingen ble vurdert som viktig, men fortsatt umodent, noe som delvis kan skyldes ulike faglige perspektiver. De viktigste forbedringsområdene var behov for bedre tilgjengeliggjøring av rutiner, tettere samarbeid om risikovurderinger og avvikshåndtering, samt tydeligere retningslinjer for dokumentasjon og arkivering. Rolle- og ansvarsdelingen er formelt klar gjennom delegeringsreglement og tjenesteavtale, men viser seg utfordrende i praksis på grunn av svak koordinering og informasjonsflyt.

3.4.2 Østfold fylkeskommune

Revisjonen i Østfold (Akershus og Østfold fylkesrevisjon, 2024b) rettet seg mer generelt mot fylkeskommunens kontraktsoppfølging, men påpekte forhold som også har relevans for samarbeidet med Anska. Rapporten konkluderte med at fylkeskommunen i hovedsak har etablerte rutiner og systemer, men at disse har svakheter. Det ble avdekket uklar rolle- og ansvarsfordeling, mangler i rutiner og dokumentasjon, og risiko for svak styringsinformasjon og redusert internkontroll. Revisjonen pekte også på risiko for dobbeltarbeid og ineffektiv ressursbruk, noe som kan svekke realiseringen av stordriftsfordeler.

3.4.3 Oppsummering

Samlet peker revisjonene at både Akershus og Østfold har hatt utfordringer knyttet til samhandling med Anska, rolleavklaringer og kvalitetssystemer. Organisasjonsformen som kommunalt oppgavefellesskap pekes ikke ut som hovedutfordringen, men funnene understøtter behovet for tydeligere rutiner, bedre dokumentasjon og sterkere koordinering mellom Anska og fylkeskommunenes egne fagavdelinger. Begge fylkeskommunene har et forbedringspotensial når det gjelder å sikre en mer helhetlig og effektiv kontraktsoppfølging.

3.5 Juridiske rammer for interkommunalt samarbeid – hovedpunkter fra utredningen

Viken fylkeskommune utarbeidet en juridisk utredning i 2022 om rammebetingelser for interkommunalt samarbeid (Viken fylkeskommune, 2022). Utredningen understreker at kommunalt oppgavefellesskap (KO) og interkommunalt selskap (IKS) er de mest egnede samarbeidsformene for rent administrative støttefunksjoner.

Utredningen peker på at et KO er mindre detaljert regulert, enklere og mer fleksibelt enn et IKS. KO-modellen er primært innrettet mot administrative tjenester og kan ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Et IKS er mer detaljregulert, og det kan gis myndighet til å treffe enkeltvedtak hvis særlov tillater det. Et IKS krever også en tyngre organisering med et obligatorisk styre og representantskap.

For et KO kan det velges om det skal være et selvstendig rettssubjekt eller organiseres under en av fylkeskommunene som en kontorkommune. Dersom det ikke er et eget rettssubjekt, vil de ansatte normalt ha et arbeidsforhold tilknyttet kontorkommunen. Utredningen advarer mot en mellomløsning der et KO er et selvstendig rettssubjekt, men hvor de ansatte har et ansettelsesforhold i et annet rettssubjekt, da dette kan være «grunnleggende uklar» og skape problemer med styringsrett og lojalitet.

3.6 Oppsummering og vurderinger

Dokumentgjennomgangen viser at Anska i løpet av sitt første driftsår har etablert både organisering, styringsrammer og et bredt spekter av leveranser. Samarbeidsavtalen gir en juridisk og organisatorisk ramme, mens tjenesteavtalen konkretiserer leveranser, roller og forpliktelser fra år til år. Samhandlingen med FRID IKS illustrerer hvordan Anska håndterer grenseflater mot andre interkommunale samarbeid, og viser samtidig behovet for tydelig rollefordeling når flere enheter deler ansvar for samme fagområde.

Ifølge sin årsberetning for 2020 har Anska i hovedsak levert på de oppdragene som ble meldt inn, med høy produksjon, økende avtalelojalitet og rapporterte gevinster i størrelsesorden 20 millioner kroner. Det er også etablert rutiner som inkluderer klima, miljø og seriøsitet i anskaffelsene.

Forvaltningsrevisjonene i Akershus og Østfold peker på at Anska har etablert rutiner for kontraktsoppfølging, men at samhandlingen med eiendomsavdelingene fortsatt er under utvikling og preget av uklare roller og grenseflater. Revisjonene fremhever at organisasjonsformen i seg selv ikke er hovedutfordringen, men at tydeligere rolleavklaringer og bedre internkontroll er avgjørende for å realisere gevinster.

I innspillsrunden til rapportutkastet fikk vi opplyst at Anska allerede har startet oppfølgingen av forvaltningsrevisjonene i Akershus og Østfold. Arbeidet omfatter blant annet publisering av rutiner i kvalitetssystemene, tydeligere avklaringer i ansvarsfordelingen med eiendom, forbedring av dokumentasjon og arkivering samt planer om nytt verktøy for kontrakts- og avtaleoppfølging. Dette viser at flere av de identifiserte forbedringspunktene er under oppfølging, men at prosessen fortsatt pågår.

Det bør også bemerkes at flere av tilbakemeldingene som gjelder entrepriseanskaffelser innen eiendom og samferdsel, som vi har fått i evalueringsprosessen, berører områder som Anska i utgangspunktet ikke har ansvar for.

Den juridiske utredningen fra 2022 viser at KO-modellen gir fleksibilitet og enkel styringsstruktur, men samtidig stiller krav til klarhet i arbeidsgiveransvar, eierstyring og kontroll. Dette er særlig relevant for Anska, ettersom Buskerud fylkeskommune er kontorfylke med arbeidsgiveransvaret, mens oppgavefellesskapet ikke er et eget rettssubjekt. Dette kan skape utfordringer dersom rolle- og ansvarsforhold ikke avklares tydelig.

4 Funn og vurderinger

4.1 Innledning

Dette kapitlet presenterer funn og vurderinger. Formålet er å belyse hvordan oppgavefellesskapet fungerer i praksis, både når det gjelder styring, organisering, leveranser og realisering av gevinster. For hvert hovedtema presenteres funn fra dokumenter, spørreundersøkelse og intervjuer. Deretter følger en egen del med våre vurderinger. Denne strukturen skal gjøre det mulig å skille klart mellom datagrunnlag og analyse.

I lesingen er det viktig å huske at fylkeskommunene har to roller når det gjelder Anska: som eiere (gjennom representantskap og avtaler) og som bestillere/brukere (gjennom fagmiljøer og virksomheter). Informantene gir erfaringer fra begge perspektiver, og vi har derfor organisert fremstillingen slik at det så langt som mulig fremgår hva som gjelder eierstyring og hva som gjelder brukererfaringer. Enkelte uklareheter kan likevel ha sammenheng både med interne forhold i fylkeskommunene og med grenseflater mot Anska.

4.2 Eierstyring og organisering

I dette delkapitlet vurderer vi hvordan eierstyringen av Anska fungerer, og hvordan samarbeidsavtalen er fulgt opp i praksis. Analysen søker å belyse særlig to spørsmål:

- ▶ Hvordan fungerer samarbeidsavtalen i praksis?
- ▶ Hvordan utøves eierstyring?

4.2.1 Funn fra dokumentgjennomgangen

Dokumentgjennomgangen viser at samarbeidsavtalen og tjenesteavtalen gir et tydelig rammeverk for organisering, styring og leveranser i Anska (Akershus fylkeskommune, Buskerud fylkeskommune, & Østfold fylkeskommune, 2024; Viken fylkeskommune, 2023). Hovedpunktene er beskrevet i kapittel 3. Avtaleverket regulerer eierskap, organisasjonsform, kontorfylkets ansvar, representantskapets rolle og fullmakter, samt daglig leders ansvar. Tjenesteavtalen konkretiserer leveranser, samhandlingsarenaer og gjensidige forpliktelser, og for 2025 fastsetter den blant annet tertialvis rapportering og en budsjettreduksjon på tre prosent fra året før.

Årsberetningen for 2024 (Anska, 2025) viser at representantskapet hadde to møter og behandlet saker i tråd med samarbeidsavtalens bestemmelser, herunder budsjett, økonomiplan, årsregnskap og innspill til tjenesteavtale for 2025. Sakene ble enstemmig vedtatt.

4.2.2 Funn fra intervjuene

Intervjuene er delt inn i to hovedgrupper. Den første gruppen («**organisasjons- og styringsnivå**») omfatter ledelse og ansatte i Anska, representanter i representantskapet og tillitsvalgt.

Den andre gruppen («**brukere**») består av representanter fra fylkeskommunale tjenesteområder og stabsfunksjoner som på ulike måter er berørt av Anskas arbeid, enten i det daglige eller i forbindelse med større prosesser. Denne todelingen brukes gjennomgående i presentasjonen av funnene.

Organisasjons- og styringsnivå

Informantene beskriver samarbeids- og tjenesteavtalene som et viktig rammeverk for eierstyringen, men at ansvarsdelingen ikke alltid oppleves som like klar i praksis. Selv om avtalene tydelig

regulerer roller og ansvar, peker flere særlig på kontraktsoppfølging som et område der grensene mellom oppgavefellesskapet og fylkeskommunene kan oppleves uklare. Mange brukere kjenner ikke godt nok til innholdet i avtalene, noe som skaper tidkrevende avklaringer og et stort behov for veiledning fra Anska.

Avtalene oppleves som nødvendige for å sikre felles retning og stabilitet i samarbeidet. Samtidig peker flere på at enkelte krav er krevende å etterleve fullt ut, blant annet forventningen om å forholde seg til et bredt spekter av regionale planer og strategier. Styringen utvikler seg gradvis positivt, men tydelige kanaler for forankring ut i fylkeskommunene mangler fortsatt.

Samstyringen mellom representantskap, samarbeidsråd og administrasjon omtales som i hovedsak velfungerende, og uenighet håndteres i etablerte møtefora og gjennom dialog. Samtidig stiller enkelte informanter spørsmål ved om dagens organisering gir tilstrekkelig strategisk og økonomisk forankring. De viser til at økonomisjefer eller andre med budsjettansvar burde trekkes tettere inn for å styrke koblingen til fylkeskommunenes økonomistyring.

Flere informanter opplever organet som formelt og perifert i praksis, med begrenset rom for strategiske diskusjoner og oppfølging mellom møtene. Det pekes også på uklarhet om representantskapets rolle i spørsmål om Anskas synlighet og deltakelse i eksterne arenaer.

Fordelingsnøkkelen (1/3–1/3–1/3) omtales som en mulig konfliktkilde når bruk og volum varierer, og det etterlyses styringssignaler for hvordan dette skal håndteres ved nye brukere eller rettssubjekter.

Ulike tradisjoner for innkjøpssamarbeid i fylkeskommunene påvirker også hvordan eierstyringen oppfattes. For Buskerud og Østfold, som har lang erfaring med felles innkjøpsordninger, oppleves Anska som en naturlig videreføring. I Akershus oppleves ordningen i større grad som en innskrenkning av tidligere handlingsrom. Dette kan bidra til å forklare forskjeller i opplevd legitimitet og tilslutning til samarbeidet.

Brukere

I intervjuene beskriver flere brukere at de har begrenset kjennskap til samarbeids- og tjenesteavtalene som regulerer Anska. Avtalene fremstår i liten grad som kjent eller forankret ute i organisasjonene, og bidrar derfor lite til å tydeliggjøre hvordan samarbeidet er ment å fungere i praksis.

Flere informanter opplever også at samstyringen gjennom representantskapet og de formelle eiernivåene er fjern fra deres hverdag. De har liten eller ingen kontakt med disse nivåene, og beskriver derfor begrensede muligheter til å påvirke strategiske beslutninger.

4.2.3 Våre vurderinger

Funnene peker på at samarbeids- og tjenesteavtalene har vært viktige for å gi legitimitet og en felles plattform for samarbeidet. Dokumentene viser at de brukes til å vedta budsjett, økonomiplan og regnskap, og at de har bidratt til enighet om sentrale saker. Samtidig har avtalene hatt begrenset gjennomslag ute i organisasjonene. Mange brukere kjenner lite til innholdet i tjenesteavtalene, og de oppleves derfor som mindre relevante i hverdagen. Dette svekker eierskapet og gjør at avtalene i praksis får mindre effekt enn intensjonen var.

Når det gjelder eierstyringen, ivaretar representantskapet sine formelle oppgaver på en ryddig måte. Det finnes rutiner for å håndtere uenighet, og de vedtakene som er gjort, er fattet med enstemmighet. Flere informanter peker likevel på at organet i begrenset grad fungerer som arena for strategiske diskusjoner eller oppfølging mellom møtene. Samtidig er det stemmer som fremholder at representantskapet nettopp ikke bør ha en strategisk rolle, men begrenses til formell

behandling. Uavhengig av disse synspunktene viser funnene at det er et udekket behov for arenaer der de tre fylkeskommunene kan drøfte mer overordnede spørsmål om retning, prioriteringer og gevinstrealisering. At slike diskusjoner i dag i stor grad skjer i uformelle kanaler, kan bidra til at legitimiteten svekkes og at styringen fremstår fragmentert.

Videre pekes det på at representantskapet i dag får begrenset og fragmentert beslutningsunderlag. Det ble foreslått å etablere fast rapportering med nøkkeltall, eksempelvis om avtalebruk, miljøvekting, leverandørkonsentrasjon og oppfølging av seriositetskrav. Slike data kunne gjort det enklere å følge utviklingen over tid og lagt til rette for mer kunnskapsbaserte diskusjoner.

Et annet funn gjelder tjenesteavtalene. Mange brukere kjenner lite til innholdet, og avtalene oppleves derfor som mindre relevante i hverdagen. Dette svekker eierskapet og gjør at de i praksis får mindre effekt enn intensjonen. Etter vår vurdering ligger ansvaret for å gjøre avtalene kjent og forankret internt imidlertid hos fylkeskommunene, ikke hos Anska. At dette ansvaret i begrenset grad er fulgt opp, kan forklare hvorfor tjenesteavtalene i liten grad fungerer som rettesnor i praksis.

Samlet sett ser vi konturene av et gap mellom intensjon og praksis. Avtalene har gitt nødvendige formelle rammer, men er lite kjent ute i organisasjonene, og representantskapet fyller først og fremst en formell rolle. For å styrke eierstyringen fremover bør fylkeskommunene etablere tydeligere arenaer for strategiske diskusjoner om behov og prioriteringer, og sikre bedre forankring av tjenesteavtalene lokalt. Uten dette risikerer man at styringen blir for smal, og at de gevinster som samarbeidet er ment å realisere, ikke får tilstrekkelig forankring i de miljøene som faktisk skal følge dem opp.

Svar på evalueringsspørsmålene:

► **Hvordan fungerer samarbeidsavtalen i praksis?**

Samarbeidsavtalen fungerer godt som et politisk og formelt rammedokument, i tråd med kommunelovens bestemmelser. Den gir en felles plattform for samarbeidet gjennom vedtak om budsjett, regnskap og økonomiplan, men er ikke ment å regulere drift eller strategier. Samtidig har avtalen begrenset praktisk betydning i hverdagen, ettersom innholdet i liten grad er kjent og forankret ute i fylkeskommunene.

► **Hvordan utøves eierstyring?**

Eierstyringen skjer i hovedsak gjennom representantskapet, som ivaretar de formelle oppgavene og gir legitimitet til samarbeidet. Representantskapet kan imidlertid ikke treffe vedtak på vegne av fylkeskommunene, men har ansvar for Anskas interne styring og oppfølging. Strategiske diskusjoner om fylkeskommunenes behov og prioriteringer må derfor skje i fylkeskommunene selv. Funnene viser at det samtidig er et udekket behov for arenaer der eierne kan drøfte mer overordnede spørsmål om retning, prioriteringer og gevinstrealisering. Tjenesteavtalene, som skal konkretisere samhandlingen, er lite kjent blant brukerne. Ansvaret for å gjøre disse kjent og forankret ligger hos fylkeskommunene, noe som i begrenset grad er fulgt opp.

4.3 Rolle- og ansvarsdeling

En sentral forutsetning for at et kommunalt oppgavefelleskap skal fungere godt, er at roller og ansvar mellom deltakerne er tydelig definert og etterlevd i praksis. For Anska gjelder dette både forholdet mellom representantskapet, daglig leder og kontorfylket, og mellom Anska og fylkeskommunenes fagmiljøer.

I dette delkapitlet belyser vi hvordan rolle- og ansvarsdelingen fungerer i praksis, og i hvilken grad den oppleves som tydelig og hensiktsmessig. Følgende evalueringsspørsmål ligger til grunn for analysen:

- Er roller og ansvar mellom fylkeskommunene og Anska tydelig avklart og etterlevd?

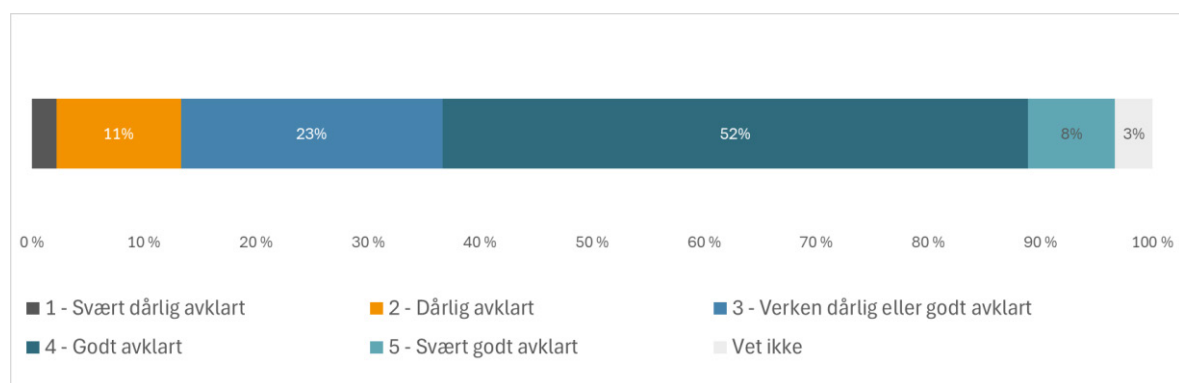
4.3.1 Funn fra dokumentgjennomgang

Samarbeidsavtalen fastsetter at Buskerud fylkeskommune er kontorfylke, og at de ansatte i oppgavefelleskapet formelt er ansatt der (Viken fylkeskommune, 2023). Dette innebærer at Buskerud har arbeidsgiveransvaret og leverer støttefunksjoner som HR- og økonomitjenester, arkiv- og dokumentforvaltning, servicetjenester og digitale tjenester via FRID IKS. Ordningen tydeliggjør ansvarsdelingen mellom oppgavefelleskapet og kontorfylket.

Tjenesteavtalen presiserer at fylkeskommunene må bidra med nødvendig fagkompetanse i anskaffelsesprosessene (Akershus fylkeskommune, Buskerud fylkeskommune, & Østfold fylkeskommune, 2024). Dette gjelder både domenekompetanse og innsikt i behovene på de aktuelle fagområdene, samt særskilt kompetanse innen klima og miljø, universell utforming, personvern og informasjonssikkerhet (i samarbeid med FRID IKS). Anska har på sin side ansvar for å lede konkurranseprosessene og følge opp rammeavtalene i henhold til etablerte rutiner.

Årsberetningen for 2024 (Anska, 2025) peker på at eiendom, samferdsel og kollektivselskapene fortsatt gjennomfører store anskaffelser selv, mens Anska håndterer rammeavtaler, e-handel og fellesanskaffelser. Samarbeidet med eiendomsavdelingene er videreutviklet etter fylkesdelingen, med forslag til ny ansvarsdeling for kontraktsoppfølging.

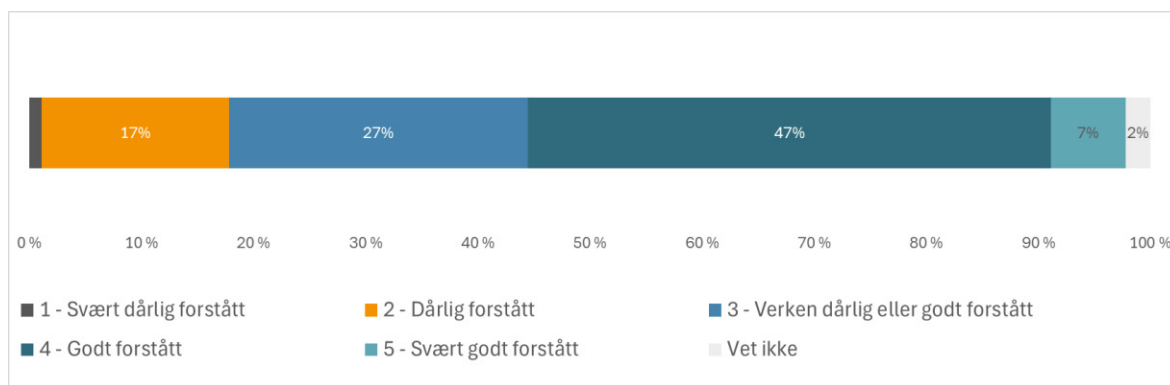
4.3.2 Funn fra spørreundersøkelse



Figur 4 Fordeling av svar på i hvilken grad rollene mellom Anska og egen organisasjon oppleves som avklart (n = 90).

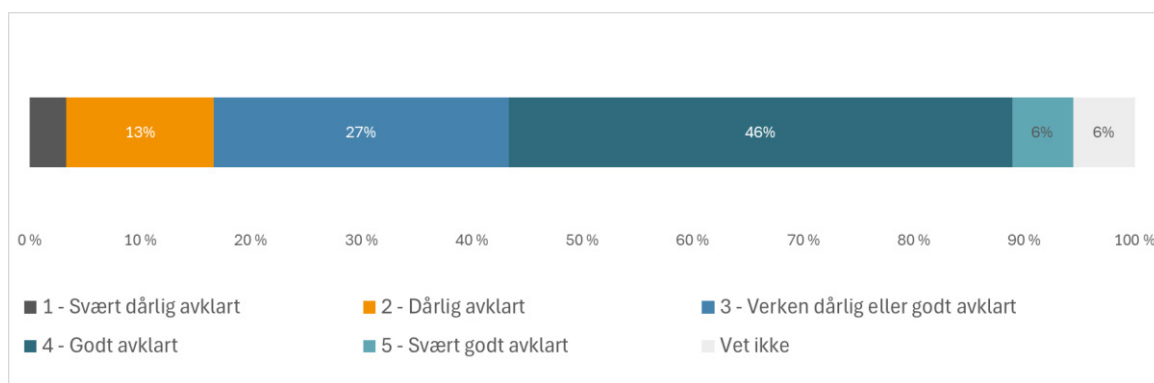
I spørreundersøkelsen spurte vi respondentene hvor godt de opplever at rollene mellom Anska og egen organisasjon er avklart. Figur 4, som viser resultatene, gir et blandet bilde. Over halvparten (52 prosent) svarte at rollene er godt avklart, og 8 prosent mente de er svært godt avklart. Samtidig oppga 11 prosent at rollene er dårlig avklart, mens 2 prosent mente de er svært dårlig avklart.

Om lag en fjerdedel (23 prosent) svarte «verken godt eller dårlig avklart». I tillegg oppga 3 prosent at de ikke visste. Resultatene indikerer at mange opplever rollefordelingen som tydelig, men at det fortsatt er en betydelig andel som er usikre eller kritiske til hvor klart rollene faktisk er definert i praksis.



Figur 5 Fordeling av svar på i hvilken grad rollene mellom Anska og egen organisasjon oppleves som forstått (n = 90).

Respondentene ble også bedt om å vurdere hvor godt de opplever at rollene mellom Anska og egen organisasjon er forstått. Resultatene vises i Figur 5. Her er svarene mer delte. Nær halvparten (47 prosent) oppga at rollene er godt forstått, og 7 prosent at de er svært godt forstått. Samtidig svarte 17 prosent at rollene er dårlig forstått, mens 1 prosent mente de er svært dårlig forstått. Omtrent en fjerdedel (27 prosent) valgte midt-alternativet.



Figur 6 Fordeling av svar på i hvilken grad ansvarsfordelingen mellom Anska og egen organisasjon oppleves som avklart (n = 90).

Respondentene ble også spurt om hvordan ansvarsfordelingen mellom Anska og egen organisasjon oppleves. Resultatene er i Figur 6 ovenfor. Her svarte nær halvparten (46 prosent) at ansvarsfordelingen er godt avklart, mens 6 prosent vurderte den som svært godt avklart. Samtidig oppga 13 prosent at ansvarsfordelingen er dårlig avklart, og 3 prosent at den er svært dårlig avklart. Om lag en fjerdedel (27 prosent) plasserte seg midt på skalaen, mens 6 prosent svarte «vet ikke». Resultatene tyder på at mange opplever ansvarsfordelingen som tydelig, men at det fortsatt er betydelig rom for forbedring.

4.3.3 Funn fra intervjuene

Organisasjons- og styringsnivå

Informantene beskriver rolle- og ansvarsdelingen mellom Anska og fylkeskommunene som tydelig regulert i avtalene, men med flere praktiske uklarheter. På papiret er det klart hvem som har ansvar for ulike typer anskaffelser, men i hverdagen oppstår det ofte spørsmål knyttet til kontraktsoppfølging, grensesnitt mot eiendomsavdelinger og fordeling av oppgaver mellom fagmiljøer og anskaffelsesfunksjonen. Flere peker på at forventningene til hvem som skal følge opp seriøsitetsbestemmelser og andre kontraktsvilkår, er uklare eller forstås ulikt i fylkeskommunene.

Ansvarsdelingen blir særlig utfordret i møte med fagmiljøer som har sterk egenfaglig identitet, som innen bygg og samferdsel. Her opplever ikke alltid anskaffelsesfunksjonen å bli anerkjent som en likeverdig partner, og det beskrives som krevende å etablere felles rutiner og metodikk. I tillegg trekkes det frem uklarheter i grenseflatene mot andre funksjoner, som juridiske tjenester og økonomi, der roller kan overlappe.

Flere informanter understreker at mange brukere har begrenset innsikt i hva tjenesteavtalene sier om roller og ansvar. Dette bidrar til gjentatte behov for avklaringer og gjør samarbeidet mer ressurskrevende. Ad hoc-innmeldinger og manglende planlegging i fylkeskommunene skaper også usikkerhet om hvem som har ansvar for helhetlig koordinering. På styringsnivå etterlyses klarere grensesnitt mellom representantskap, administrativt råd og daglig leder for tema som ikke er rent formelle, som seriøsitetsmodeller, statistikk og rolleavklaringer overfor fag. Fravær av en tydelig strategiarena gjør at slike saker ofte håndteres ad hoc.

I tillegg peker flere på at arbeidsgiver- og oppfølgingslinjene ikke er fullt ut avklart, særlig når det gjelder oppfølging av daglig leder utover formalia. Ansatte i Anska fremhever også at fravær av en enhetlig metodikk og standardiserte prosesser gjør at ansvar og roller kan utøves ulikt internt, noe som igjen kan skape uklarhet i møte med fylkeskommunene.

Brukere

I intervjuene beskriver flere brukere at rolle- og ansvarsdelingen mellom Anska og fylkeskommunene ikke alltid oppleves tydelig i praksis. Grensesnittet mellom rammeavtaler, tjenesteavtaler og den videre kontraktsoppfølgingen trekkes særlig frem som uklart. Dette gjelder blant annet ansvar for seriøsitetsarbeid, der både Anska og fylkeskommunene er involvert i ulike faser. Resultatet kan bli dobbeltarbeid og usikkerhet om hvem som har ansvar i de ulike delene av prosessen.

Flere understreker samtidig at den formelle ansvarsdelingen i utgangspunktet er klar: Anska har ansvar for rammeavtaler, mens fylkeskommunene har ansvar for entrepriser og avrop. Erfaringene viser likevel betydelige variasjoner mellom fagområdene. Innen eiendom og samferdsel oppleves ansvarsdelingen som lite hensiktsmessig, fordi den ikke tar tilstrekkelig høyde for faglig spesialisering. Brukere peker på at Anska mangler innsikt i komplekse fagområder, noe som gjør at fylkeskommunene selv må kompensere med egne ressurser. Det ble også nevnt erfaringer fra et tjenesteområde der oppfølgingen ble vurdert som mangelfull, og fylkeskommunen valgte å overta ansvaret selv.

En informant oppfatter at rollefordelingen er forholdsvis kjent, men peker på at Anska i sitt ønske om å sikre korrekte prosesser kan skape merarbeid for brukerne. Fra skoleområdet beskrives en konkret anskaffelsesprosess som godt støttet av Anska, men det pekes samtidig på at kvaliteten i oppfølgingen varierer mellom kontaktpersoner, noe som bidrar til usikkerhet om ansvar og roller. Fra FRID IKS vurderes rolle- og ansvarsdelingen som relativt tydelig, men i større grad basert på etablerte rutiner og praksis enn på formelle avtaler.

4.3.4 Våre vurderinger

Funnene viser at rolle- og ansvarsdelingen er tydelig regulert gjennom samarbeids- og tjenesteavtalene. Avtalene fastsetter hvem som har ansvar for ulike typer anskaffelser, hvordan oppgavene skal fordeles mellom oppgavefellesskapet og fylkeskommunene, og at fylkeskommunene selv skal bidra med relevant fagkompetanse i anskaffelsesprosesser. På formelt nivå fremstår dermed rollefordelingen som klar. Samtidig viser materialet at denne tydeligheten ikke alltid gjenspeiles i praksis, og at det oppstår situasjoner hvor ansvar og roller fremstår uklare for aktørene.

I praksis er det særlig grenseflatene mellom aktører som skaper utfordringer. Flere informanter peker på kontraktsoppfølging som et gjentakende problemområde. Det oppstår usikkerhet om hvem som har ansvar for oppfølging av rammeavtaler og seriøsitetsbestemmelser, og resultatet kan bli dobbeltarbeid eller manglende oppfølging. Tilsvarende gjelder entrepriser innen eiendom og samferdsel. Selv om ansvaret formelt ligger hos fylkeskommunene, forventer enkelte at Anska skal bidra mer enn avtalene tilsier. Dette skaper urealistiske forventninger og kan føre til rollekonflikter. I tillegg beskrives utfordringer i skjæringspunktene mot juridiske tjenester og økonomi, der både Anska og fylkeskommunenes egne enheter involveres, og det blir uklart hvem som har siste ord. FRID-modellen, der behovet eies av fylkeskommunene, løsningen av FRID og konkurransen av Anska, trekkes frem som et konkret eksempel. Selv om modellen er tydelig på papiret, skaper den i praksis lange kommunikasjonslinjer, begrenset involvering av behovseiere i tidligfase og uklarhet om hvem som har siste ord i evalueringer.

Spørreundersøkelsen underbygger dette bildet. Et flertall opplever roller og ansvar som godt avklart, men en betydelig minoritet uttrykker usikkerhet eller kritikk. Dette samsvarer med intervjuene, der mange beskriver at de formelle rammene er kjente, men at de i praksis likevel må bruke mye tid på avklaringer underveis i prosessene.

Variasjonene mellom fagområdene er tydelige. For mer standardiserte og gjentakende anskaffelser fremstår rolle- og ansvarsdelingen som klar og velfungerende, og samarbeidet oppleves som smidig. Brukere i skole og fellestjenester beskriver prosessene som ryddige og godt støttet av Anska. Utfordringene gjelder først og fremst komplekse fagområder som eiendom og samferdsel, der Anska i mindre grad har spesialisert kompetanse og der fagmiljøene har sterke profesjonskulturer. Her blir ansvarsdelingen vanskelig å praktisere, og resultatet kan være merarbeid for fylkeskommunene og lavere opplevd merverdi. Intervjuene peker også på at oppfølgingen i noen tilfeller blir personavhengig, med ulik kvalitet mellom ulike kontaktpersoner.

Samtidig finnes det utviklingstrekk som vurderes som positive. Flere informanter beskriver samarbeidet med eiendomsavdelingene som i bedring, og det er vilje til å justere rollefordelingen. På organisasjons- og styringsnivå vises det til at modellen i hovedsak fungerer etter intensjonen, og at det er en grunnleggende aksept for den valgte ansvarsdelingen. Dette peker i retning av at utfordringene først og fremst gjelder praktisk operasjonalisering og forankring, ikke selve rammeverket.

Samlet sett viser funnene at rolle- og ansvarsdelingen er formelt tydelig, men fortsatt under utvikling i praktisk utøvelse. Flere forhold bidrar til uklarhet: usikkerhet om ansvar i kontraktsoppfølging, urealistiske forventninger til Anska i entrepriser, komplekse samarbeidsmodeller som FRID, og uavklarte arbeidsgiver- og lederlinjer. Usikkerhet forsterkes av ad hoc-innmeldinger og manglende planlegging i fylkeskommunene, som gjør det uklart hvem som har koordineringsansvaret. På den andre siden fungerer rollefordelingen godt i standardiserte anskaffelser, og det er tegn til forbedring i samarbeidet på krevende områder.

Svar på evalueringsspørsmålet:

- ▶ **Er roller og ansvar mellom fylkeskommunene og Anska tydelig avklart og etterlevd?**
Roller og ansvar er tydelig beskrevet i samarbeids- og tjenesteavtalene, men oppleves i praksis som uklare på flere områder. Spørreundersøkelsen viser et delt bilde, og intervjuene peker på at grenseflater særlig i kontraktsoppfølging og i samarbeidet med eiendom og samferdsel skaper usikkerhet. Samtidig fungerer rollefordelingen godt i mer standardiserte og gjentakende anskaffelser, som på vare- og tjenesteområder samt enkelte skole- og fellestjenester. Samlet sett fremstår rolle- og ansvarsdelingen som formelt tydelig, men fortsatt under utvikling og med behov for bedre operasjonalisering og forankring i praksis.

4.4 Samhandling og kommunikasjon

God samhandling og tydelig kommunikasjon mellom fylkeskommunene og Anska er en forutsetning for at samarbeidet skal fungere effektivt. Et velfungerende samarbeid krever både formelle møteplasser og uformelle dialogkanaler, samt klare forventninger til informasjonsflyt.

Evalueringsspørsmålet for dette delkapitlet er:

- ▶ Hvordan fungerer samhandlingen mellom fylkeskommunene og Anska?

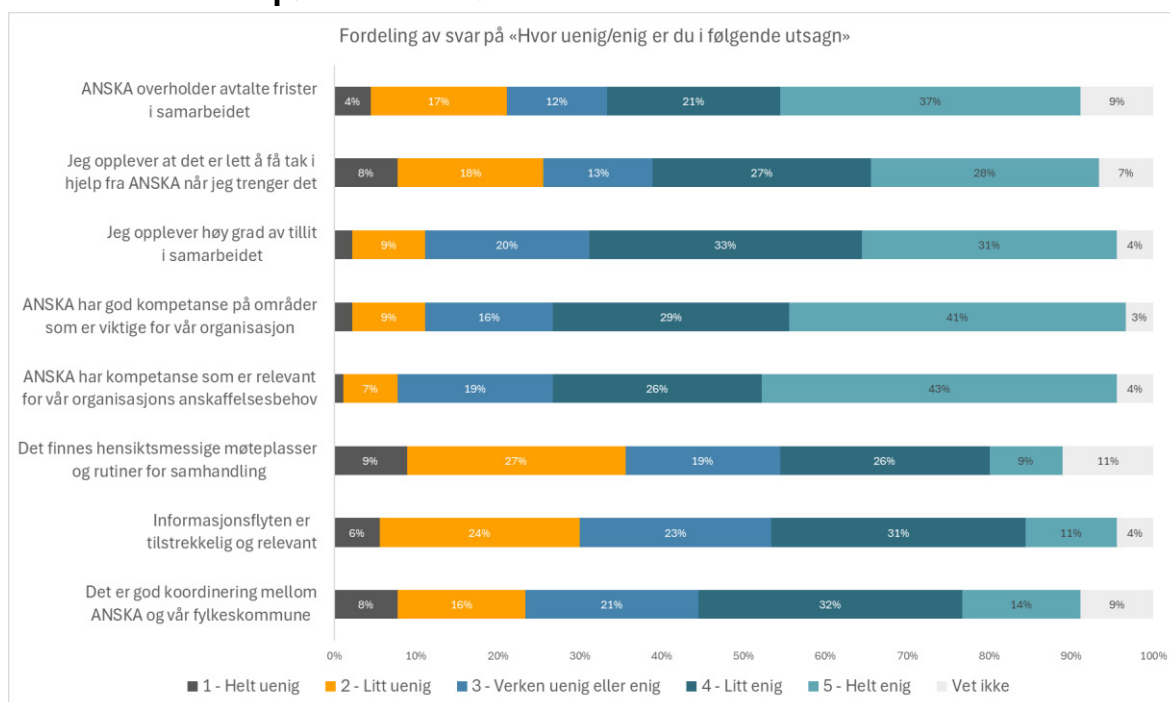
4.4.1 Funn fra dokumentgjennomgangen

I samarbeidsavtalen er det fastsatt at det skal etableres et administrativt råd for samhandling og koordinering, med én deltaker fra hver fylkeskommune og fra Anska (Viken fylkeskommune, 2023). Rådet har ingen formell eier- eller styringsfunksjon, men skal fungere som en arena for dialog og koordinering mellom partene.

Tjenesteavtalen for 2025 etablerer et strukturert rammeverk for samarbeid mellom Anska og de tre fylkeskommunene (Akershus fylkeskommune, Buskerud fylkeskommune, & Østfold fylkeskommune, 2024). Flere arenaer for dialog og informasjonsutveksling er på plass: strategiske samarbeidsmøter på administrativt ledernivå, operative faggrupper med fagpersoner fra fylkeskommunene, innkjøpskontakter i hver virksomhet og et administrativt råd for samhandling og koordinering. I tillegg planlegges det årlige møter mellom Anska og fylkeskommunenes øverste ledelse. Denne flerlagsstrukturen skal sikre god dialog og informasjonsflyt for å tilpasse tjenestene til fylkeskommunenes behov.

Videre gjennomføres månedlige samhandlingsmøter med eiendomsfunksjonen, og øvrig møtevirksomhet knyttes til konkrete anskaffelsesprosesser. Dette innebærer både faste arenaer for forankring og løpende operative kontaktflater mellom partene.

4.4.2 Funn fra spørreundersøkelsen



Figur 7 Fordeling av svar på ulike utsagn om samhandling, informasjon, kompetanse, tillit og tilgjengelighet i Anska (n = 90).

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å ta stilling til en rekke påstander om Anska, som figurene over viser. Påstandene omhandlet både samhandling og kommunikasjon (koordinering, informasjonsflyt, møteplasser), samt kompetanse, tillit, tilgjengelighet og etterlevelse av frister.

Resultatene viste at Anska fikk best vurderinger på kompetanse. Både den generelle anskaffelsesfaglige kompetansen og kompetanse på områder som er viktige for fylkeskommunene ble vurdert som høyt. Det var også høy grad av enighet om at Anska ble opplevd som en tillitsfull samarbeidspartner. Samtidig pekte flere svar på svakheter i samhandling og kommunikasjon. Informasjonsflyten ble vurdert som mindre tilfredsstillende, og mange var usikre på om det finnes gode møteplasser og rutiner for samarbeid. Anskas tilgjengelighet ble opplevd som relativt god, men ikke like sterk som vurderingen av kompetanse og tillit. Samlet sett indikerer spørreundersøkelsen at Anska oppfattes som faglig solid og tillitsskapende, men at det er behov for styrket dialog, informasjonsutveksling og strukturer for samhandling.

Fritekstsvar i spørreundersøkelsen

I undersøkelsen fikk respondentene mulighet til å skrive inn egne svar om hva som fungerer godt og hva som kan forbedres i samhandlingen med Anska. Her beskrev flere respondenter at samhandlingen med Anska er preget av lett tilgang til kompetente rådgivere, rask respons og gode prosesser i brukergrupper og ved utarbeidelse av rammeavtaler. De oppga at Anska tilbyr nyttige kurs, opplæring og nyhetsbrev som gir trygghet og støtte. Samtidig pekte mange på at det kan være utfordrende med tungvinte prosesser, uklare roller og kontaktpunkter, lang behandlingstid, mangelfull oppfølging og at dialogen kan stoppe opp ved fravær eller sykdom. Samhandlingen kan bli ytterligere komplisert av organisatoriske skott mellom fylkene og siloer i Anska, og flere mente at dette gjorde kommunikasjonen mindre effektiv. I fritekstsvarene etterlyste respondentene tydeligere

møteagendaer, mer forutsigbar informasjon om avtaler, bedre koordinering (særlig av seriositetsoppfølging) og enklere tilgang til rask avklaring, også ved ad-hoc oppgaver.

Respondentene ble også stilt et åpent spørsmål om de hadde opplevd særskilte utfordringer i samarbeidet med Anska. Flere oppga at de opplevde samhandlingen med Anska som tung og tidkrevende, preget av uklar rollefordeling, manglende oppfølging og lange prosesser når tre fylkeskommuner med ulike behov skal samordnes. Dette innspillet gjelder spesielt Akershus fylkeskommune. Det ble trukket frem at Anska ofte opptrer mer som premissgiver enn støttefunksjon, og at brukerne selv må ta ansvar for oppgaver som oppfølging av rammeavtaler og leverandører, særlig knyttet til avtaler på tjenester. Flere pekte også på lite informasjon underveis og at avtalene ofte forsinkes eller blir lite treffsikre, fordi Anska ikke fullt ut forstår fagområdenes behov. Samtidig fikk enkeltmedarbeidere ros for å være dyktige, serviceinnstilte og imøtekommende. Respondentene etterlyste tydeligere kommunikasjon, raskere respons, flere faste møteplasser og en mer behovsdrivet og pragmatisk tilnærming for å skape bedre flyt i samarbeidet.

4.4.3 Funn fra intervjuer

Organisasjons- og styringsnivå

Informantene beskriver samhandlingen som i hovedsak velfungerende, men med flere tydelige utfordringer. De fremhever at etablerte møteplasser og samarbeidsarenaer i stor grad fungerer etter hensikten, og at dialogen har utviklet seg positivt over tid. Samtidig opplever enkelte at samhandlingen har blitt mer formell og mindre fleksibel etter etableringen av Anska som felles oppgavefellesskap for tre fylkeskommuner. Dette beskrives å gi mer omfattende prosesser og lengre ledetid i felles anskaffelser.

Kommunikasjonen vurderes som variabel. Enkelt saker og henvendelser til helpdesk håndteres raskt og effektivt, og dette trekkes frem som en styrke. Informasjonsflyten til de brede brukergruppene beskrives derimot som mangelfull. Det pekes på at det er krevende å nå ut til alle relevante ansatte i fylkeskommunene, og at sterkere drahjelp fra fylkeskommunenes toppledelse er nødvendig for å sikre forankring og gjennomslag i organisasjonene.

Samhandlingen med enkelte fagområder omtales som særlig krevende. Innen bygg og samferdsel oppfattes ikke alltid Anska som en likeverdig partner, og ulike profesjonskulturer gjør det vanskelig å etablere felles metodikk. Dette bidrar til motstand mot felles løsninger. Det pekes også på at informasjonsdeling om roller og ansvar er uensartet, og at manglende rutiner kan skape uklarheter, særlig når sentrale personer slutter i fylkeskommunene.

På tvers av fylkene pekes det på kapasitet og tilgjengelighet hos fylkeskommunenes fagpersoner som en flaskehals. Mange av de samme personene deltar i flere prosesser samtidig, noe som gir forsinkelser. I tillegg nevnes praktiske utfordringer knyttet til fysisk tilstedeværelse, møterom og digitale systemer. Enkelte peker også på forskjeller mellom fylkeskommunene: Akershus beskrives som mer politisk styrt i det daglige, noe som kan gjøre prosessene mer omfattende og byråkratiske.

Brukere

I intervjuene beskriver noen brukere at samhandlingen mellom Anska og fylkeskommunene oppleves som ressurskrevende. Møter omtales av enkelte som omfattende, med mange deltakere og høyt tidsforbruk, og én informant mener at prosessene blir mer tidkrevende enn nødvendig fordi alle skal involveres.

Erfaringene med informasjonsflyt er delte. Noen informanter peker på fragmenterte kanaler med mange e-poster, vedlegg og plattformbarrierer, noe som gjør oppfølging krevende. En informant

fremhever at manglende tilgang til felles kalendere i Teams gjør koordinering av møter tungvint, og at dette er et strukturelt problem ved interkommunalt samarbeid snarere enn noe som skyldes Anska spesielt. Samtidig beskriver en annen informant at kontakten med Anska fungerer godt i praksis, med raske og presise svar gjennom digitale kanaler.

Forskjellene mellom fagområder er tydelige. Informanter fra FRID IKS vurderer samhandlingen som profesjonell og strukturert, med tydelig prosjektledelse og koordinering. Informanter fra eiendom og samferdsel beskriver derimot samarbeidet som mindre smidig, med manglende forståelse for faglige rammer og behov for tettere oppfølging. Innen ett tjenesteområde ble manglende avtaleoppfølging fremhevet som en kilde til frustrasjon og ekstraarbeid. En informant påpekte også at variasjoner i involvering kan føre til at enkelte fylker ikke får delta like aktivt i prosessene.

Noen informanter fremhever at etableringen av faste møter og samarbeidsfora har bidratt til å bedre dialogen over tid. Samtidig opplyser andre at de fortsatt mangler faste møteplasser, og på tvers av tjenesteområdene etterlyses enklere prosesser, tydeligere arenaer for avklaringer og bedre verktøy for samhandling. Det ble også nevnt at samhandlingen kan endre seg når politisk oppmerksomhet øker, med mer kontakt og imøtekommenhet fra Anska, men at dette oppleves som en reaksjon på ytre press snarere enn en varig forbedring. En informant fremhevet i tillegg at fravær av jevnlig kontakt over tid skaper usikkerhet, og etterlyste mer proaktiv oppfølging fra Anska.

4.4.4 Våre vurderinger

Funnene indikerer at Anska oppfattes som en organisasjon med høy anskaffelsesfaglig kompetanse, og at enkeltmedarbeidere ofte beskrives som serviceorienterte, tilgjengelige og tillitsskapende. Denne direkte kontakten gir trygghet og opplevelse av støtte, særlig i enkeltsaker og gjennom helpdesk. Dette fremstår som en kjerne i samhandlingen som fungerer godt.

Samtidig peker både spørreundersøkelsen og intervjuene på at samhandlingen i et helhetlig perspektiv ikke oppleves like smidig. Prosessene blir mer omfattende og tidkrevende når tre fylkeskommuner skal koordineres, og informasjonsflyten fremstår ofte fragmentert. Mange etterlyser tydeligere møteplasser, mer strukturert oppfølging og enklere prosesser. Flere opplever at roller og kontaktpunkter ikke kommuniseres tydelig nok, og at Anska tidvis opptrer mer som premissgiver enn som støttefunksjon. Dette kan svekke opplevelsen av felles eierskap.

Variasjonene mellom fagområder er tydelige. Innen IKT og skole beskrives samhandlingen som profesjonell og strukturert, mens den i eiendom og samferdsel oppleves mer krevende. Her trekkes det frem at Anska ikke alltid forstår de spesifikke faglige behovene godt nok, og at prosessene dermed kan bli mindre treffsikre og mer ressurskrevende. Samtidig pekes det på at samhandlingen har utviklet seg positivt over tid, og at etableringen av faste møter har bidratt til å bedre dialogen.

Det er også klare forskjeller mellom fylkeskommunene. I Akershus omtales prosessene som mer byråkratiske og tidkrevende, mens informanter fra Buskerud og Østfold i større grad beskriver Anska som en naturlig videreføring av tidligere samarbeid. Ulik praksis og kultur mellom fylkene gjør dermed samhandlingen mer kompleks.

Samlet sett viser funnene at samarbeidet bygger på tillit og høy faglig kompetanse, men utfordres av uforutsigbar kommunikasjon, uensartet informasjonsflyt og ressurskrevende prosesser. Det er indikasjon på behov for mer forutsigbare arenaer for dialog, tydeligere prosessbeskrivelser og mer proaktiv kommunikasjon fra Anska.

Svar på evalueringsspørsmålet:

► **Hvordan fungerer samhandlingen mellom fylkeskommunene og Anska?**

Samhandlingen fungerer godt i konkrete prosesser og i den direkte dialogen med enkeltmedarbeidere, som beskrives som kompetente, tilgjengelige og tillitsskapende. Helhetsbildet er likevel mer sammensatt: prosessene oppleves ofte som ressurskrevende, informasjonsflyten fragmentert og møteplassene utydelige. Variasjonene er tydelige både mellom fagområder, der IKT og skole trekkes frem som velfungerende, mens eiendom og samferdsel beskrives som mer krevende – og mellom fylkeskommuner, med ulike tradisjoner og kulturer for samarbeid. Dette tyder på at det er behov for mer forutsigbare arenaer, tydeligere prosessbeskrivelser og mer proaktiv kommunikasjon for å sikre en mer effektiv og enhetlig samhandling.

4.5 Leveranser og brukertilfredshet

Anskas legitimitet avhenger av i hvilken grad leveransene oppleves som relevante og nyttige for fylkeskommunene. Det er derfor sentralt å undersøke hvordan Anska leverer i tråd med tjenesteavtalen, og hvordan brukerne vurderer kvaliteten på tjenestene.

Evalueringsspørsmålene er:

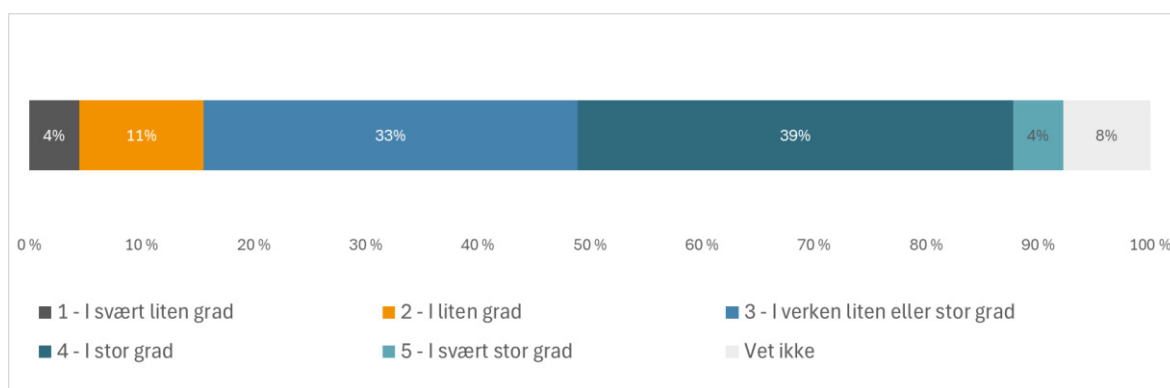
- I hvilken grad leverer Anska i tråd med tjenesteavtalen?
- Opplevs tjenestene som relevante?

4.5.1 Funn fra dokumentgjennomgangen

Tjenesteavtalen beskriver et bredt spekter av leveranser: rammeavtaler, enkeltanskaffelser, ivaretagelse av samfunnshensyn, e-handel, innkjøpsanalyser, rådgivning, digitale verktøy og informasjonstiltak (Akershus fylkeskommune, Buskerud fylkeskommune, & Østfold fylkeskommune, 2024). Vedlegg A i avtalen gir en detaljert oversikt over planlagte rammeavtaler og enkeltanskaffelser i 2025, med klare prioriteringer på miljø, seriøsitet og lærlingkláusuler.

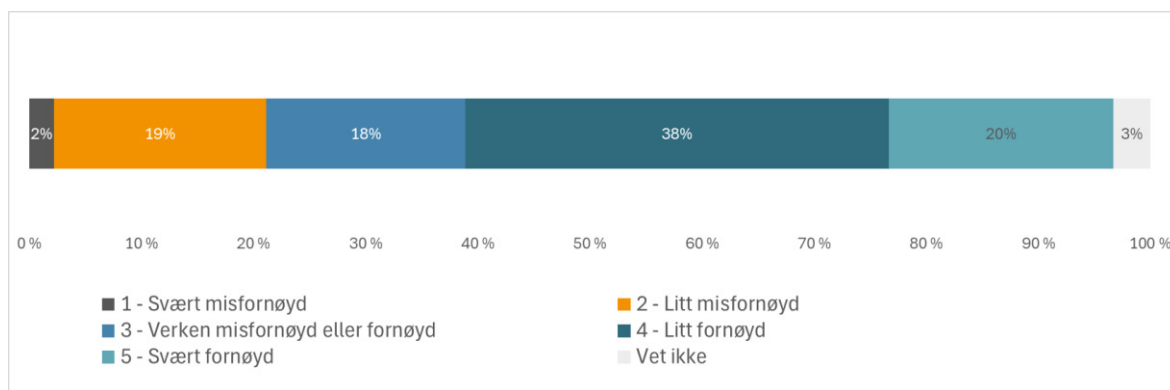
Ifølge årsberetningen for 2024 (Anska, 2025) leverte Anska 140 kontrakter i 2024, bistod i 47 enkeltanskaffelser under 500 000 kroner og hadde 55 prosesser under arbeid ved årsskiftet. Alle etteranmeldte behov ble fulgt opp. Det ble håndtert 966 saker i brukerhjelp, og e-handelssystemet ble brukt av rundt 800 bestillere.

4.5.2 Funn fra spørreundersøkelse



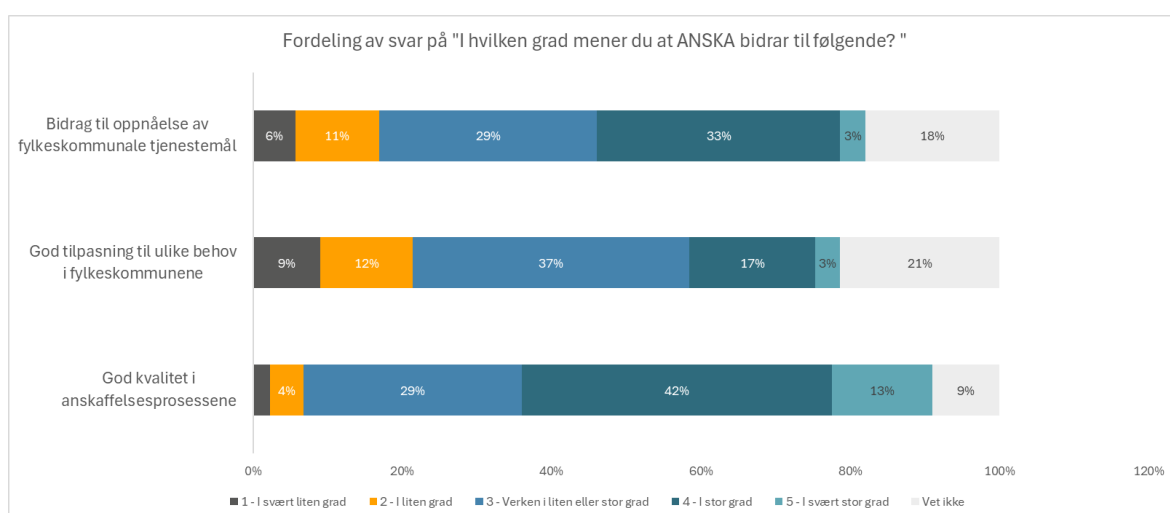
Figur 8 Fordeling av svar på i hvilken grad Anskas tjenester dekker behovene i respondentens avdeling eller enhet (n = 90). I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt i hvilken grad de

opplever at Anskas tjenester dekker behovene i egen avdeling eller enhet. Svarfordelingen, som vises i Figur 8, er relativt balansert. Nesten halvparten (43 prosent) svarte at behovene i stor eller svært stor grad dekkes, mens rundt en sjettedel (15 prosent) svarte at behovene i liten eller svært liten grad dekkes. En tredjedel (33 prosent) plasserte seg midt på skalaen, og 8 prosent oppga at de ikke visste. Svarene tyder på at mange brukere opplever tjenestene som relevante, men at det også er en betydelig gruppe som vurderer dekningen som bare delvis tilfredsstillende.



Figur 9 Fordeling av svar på hvor fornøyd eller misfornøyd respondentene er totalt sett med Anskas leveranser (n = 90).

Respondentene ble også spurt hvor fornøyd eller misfornøyd de totalt sett er med Anskas leveranser. Figur 9 viser resultatene. Til sammen 58 prosent oppga at de var litt eller svært fornøyd, mens 21 prosent var litt eller svært misfornøyd. 18 prosent plasserte seg midt på skalaen, og 3 prosent svarte «vet ikke». Resultatene viser altså at et flertall er fornøyd med leveransene, men at det samtidig er en ikke ubetydelig andel som opplever dem som lite tilfredsstillende.



Figur 10 Fordeling av svar på i hvilken grad respondentene mener Anska bidrar til oppnåelse av tjenestemål, tilpasning til fylkeskommunenes behov og kvalitet i anskaffelsesprosessene (n = 89). Videre ba vi i spørreundersøkelsen respondentene vurdere i hvilken grad Anska bidrar til

kvalitet i anskaffelsesprosessene, tilpasning til fylkeskommunenes behov og oppnåelse av tjenestemål. Figur 10 viser svarfordelingen.

Når det gjelder oppnåelse av tjenestemål, svarte 36 prosent at Anska i stor eller svært stor grad bidrar, 29 prosent plasserte seg midt på skalaen, og 17 prosent vurderte bidraget som lite eller svært lite. 18 prosent svarte «vet ikke».

På spørsmålet om tilpasning til fylkeskommunenes behov var svarene mer delte. 20 prosent svarte at Anska i stor eller svært stor grad bidrar, 37 prosent plasserte seg i midten, og 21 prosent mente at bidraget var lite eller svært lite. 21 prosent svarte «vet ikke».

Når det gjelder kvalitet i prosessene, var vurderingene gjennomgående positive. 55 prosent svarte at Anska i stor eller svært stor grad bidrar til kvalitet, 29 prosent plasserte seg midt på skalaen, og 6 prosent mente at bidraget var lite eller svært lite.

Fritekstsvar

I spørreundersøkelsen fikk respondentene mulighet til å skrive inn egne svar om hvordan de opplevde samhandlingen med Anska. Det er en del av svarene som omhandler brukertilfredshet generelt og respondentenes opplevelse av Anskas leveranser. Tilbakemeldingene viste at brukernes tilfredshet med Anska var blandet: mange opplever høy kompetanse, profesjonell gjennomføring og verdien av et større fagmiljø, mens flere samtidig pekte på tungrodd prosesser, forsinkelser og avtaler som ikke alltid var tilpasset behovene. Flere mente at Anskas leveranser gir mindre merverdi enn forventet, særlig innen tjenester, og at samarbeidet i noen tilfeller skaper merarbeid og høy ressursbruk lokalt.

4.5.3 Funn fra intervjuer

Organisasjons- og styringsnivå

Informantene vurderer Anska sine leveranser som i hovedsak i tråd med tjenesteavtalen. Flere beskriver at organisasjonen leverer på de behovene som meldes inn, og at enkeltsaker og rådgivning håndteres raskt og kompetent. Helpdesk trekkes frem som en særskilt styrke, med korte svartider og høy kvalitet på svarene, særlig innen juridiske problemstillinger og økonomiske vurderinger. Dette gir høy brukertilfredshet blant dem som henvender seg.

Samtidig peker flere på at rammeavtaler og fellesløsninger gir mer varierende erfaringer. Enkelte brukere ønsker minst mulig involvering og opplever at fellestiltakene ikke alltid er tilpasset lokale behov. Det trekkes frem at dagens malverk og prosesser i liten grad skiller mellom små og store anskaffelser, noe som gjør dem mer ressurskrevende enn nødvendig. Det blir derfor etterlyst bedre differensiering og tilpasning, slik at kravene står i forhold til anskaffelsens kompleksitet.

Innen enkelte fagområder, særlig bygg og samferdsel, omtales samarbeidet som krevende. Profesjonskulturer og sterk faglig identitet gjør at anskaffelsesfunksjonen ikke alltid oppleves som en likeverdig partner. Manglende tillit til Anskas kompetanse på entrepris og byggtekniske områder bidrar til at leveransene ikke alltid oppfattes som relevante eller nyttige. Dette begrenser muligheten til å realisere synergieffekter på samme måte som i andre fagområder.

Flere understreker samtidig at Anska gir en robusthet og et kompetansemiljø som særlig de to minste fylkeskommunene ikke kunne ha etablert på egen hånd. Tilgangen på spesialisert juridisk kompetanse og støttefunksjoner trekkes frem som viktige gevinster. Samtidig pekes det på forbedringsmuligheter knyttet til bedre digitale verktøy, enklere malverk og mer systematisk kontraktsoppfølging, for å styrke nytten av leveransene ytterligere.

Brukere

I intervjuene kommer det frem at opplevelsen av Anskas leveranser varierer mellom fagområder og fylkeskommuner. En informant fra eiendom beskrev rammeavtaler som brede og lite tilpasset konkrete behov i byggeprosjekter. Det ble også påpekt at Anska mangler kompetanse innen entrepris og prosjektledelse, og at dette gjør leveransene mindre relevante. Samtidig ble den juridiske kompetansen fremhevet som solid, selv om en informant mente den ofte kobles inn for sent til å gi full verdi.

En informant omtalte vareavtalene som godt oppfylgt og nyttige, men viste til utfordringer med en tjenesteavtale der oppfølgingen ble vurdert som utilstrekkelig. I dette tilfellet valgte fylkeskommunen å ta over avtalen selv.

Fra tannhelsetjenesten ble det sagt at behovene i hovedsak dekkes, men at leveransene etter fylkesoppsplittingen har blitt mer komplekse og mindre treffsikre. En leder med ansvar for økonomi og fellestjenester vurderte leveransene som profesjonelle og av høy kvalitet, men etterlyste mer synlighet og dialog om hvordan kontraktsoppfølging faktisk gjennomføres. På skoleområdet ble en konkret anskaffelsesprosess omtalt som meget godt håndtert, men det ble også pekt på at kvaliteten på oppfølgingen kan variere mellom kontaktpersoner og derfor oppleves som personavhengig.

Informanter fra FRID IKS beskrev samarbeidet som strukturert og profesjonelt, og opplever at Anska bidrar med nødvendig kapasitet i store prosjekter. Mer generelt ble Anska omtalt som særlig nyttig der behovene er standardiserte, som innen IKT og fellestjenester, der felles avtaler gir oversikt og styrket forhandlingskraft.

Det er også indikasjoner på fylkesvise forskjeller. En informant fra Østfold beskrev leveransene som profesjonelle og av høy kvalitet, og trakk frem at kapasiteten har vært tilstrekkelig til å dekke behovene. I Akershus ble det påpekt at fylkeskommunen har mye egen kompetanse, og at Anska derfor først og fremst oppleves som en ressurs i spesifikke prosesser. Dermed blir gevinsten av samarbeidet i mindre grad merkbar i det daglige.

4.5.4 Våre vurderinger

Anska leverer et høyt volum av anskaffelser og rammeavtaler. Leveransene oppfattes i stor grad som profesjonelle og regelverkstro. Intervjuer og spørreundersøkelsen peker på at organisasjonen gir trygghet, kompetanse og kvalitet i prosessene, særlig gjennom juridisk bistand, helpdesk og støtte i standardiserte anskaffelser. Dette fremstår som en sentral styrke ved Anskas arbeid.

Samtidig viser funnene at brukertilfredsheten er delt. Spørreundersøkelsen indikerer at mange opplever tjenestene som relevante, men at en betydelig andel bare delvis får dekket sine behov. Flere informanter peker på at generelle rammeavtaler kan oppfattes som for brede, og at prosessene i noen tilfeller blir mer omfattende og ressurskrevende enn nødvendig. Dette gjelder særlig i eiendom og samferdsel, der det etterspørres mer fagspesifikk kompetanse og bedre tilpasning til lokale behov.

Intervjuene viser at erfaringene med kontraktsoppfølging varierer mellom fagområdene. Flere informanter antyder at Anska i enkelte tilfeller trekker seg noe tilbake etter kontraktsinngåelse, slik at brukerne må ta mer ansvar for oppfølging enn de forventer. Dette gjelder særlig innen eiendom, samferdsel og enkelte tjenesteområder, der oppfølgingen beskrives som mangelfull eller forsinket. Resultatet kan bli merarbeid og en svekket opplevelse av merverdi. Samtidig vurderes det at Anska har bidratt vesentlig til å sikre felles løsninger innen IKT, skole og fellestjenester, hvor oppfølgingen oppleves som strukturert, profesjonell og verdiskapende.

Samlet sett tyder funnene på at Anskas styrke først og fremst ligger i kvaliteten på selve anskaffelsesprosessene og i å tilby en profesjonell ramme for fylkeskommunene. Samtidig er det fortsatt spørsmål knyttet til hvor godt leveransene treffer de ulike fagmiljøenes behov, og om prosessene i noen tilfeller er for ressurskrevende. Flere peker derfor på at Anska bør balansere bedre mellom standardisering og fleksibilitet, tydeliggjøre sin rolle i leveransene og styrke oppfølgingen underveis.

Svar på evalueringsspørsmålene:

► **I hvilken grad leverer Anska i tråd med tjenesteavtalen?**

Dokumenter og intervjuer tyder på at Anska leverer et høyt volum av anskaffelser og rammeavtaler i tråd med tjenesteavtalen, og at både planlagte og etteranmeldte behov blir fulgt opp. Leveransene fremstår som profesjonelle og gir juridisk trygghet. Samtidig varierer opplevelsen av hvor godt de treffer mellom fagområder og fylker, og kvaliteten på oppfølgingen kan i noen tilfeller være personavhengig.

► **Opplevs tjenestene som relevante?**

Mange brukere opplever tjenestene som nyttige, særlig i skoler, mindre virksomheter og på områder med standardiserte behov. Samtidig peker flere, særlig innen eiendom og samferdsel, på at felles avtaler kan oppleves som for generelle, og at prosessene kan bli tunge og lite fleksible. Det er også fylkesvise forskjeller: Østfold beskriver leveransene som profesjonelle og tilstrekkelige, mens Akershus, med stor intern kompetanse, i mindre grad ser tydelige gevinster i det daglige. Dette kan tyde på at Anska har behov for å styrke sin evne til tilpasning, sikre mer enhetlig oppfølging og redusere personavhengighet for å oppnå høyere brukertilfredshet på tvers av fagområder og fylker.

4.6 Stordriftsfordeler og ressursbruk

En sentral begrunnelse for å etablere Anska var forventningen om å realisere stordriftsfordeler gjennom samordning av fylkeskommunale anskaffelser. Ved å samle kompetanse og volum på tvers av Akershus, Buskerud og Østfold skulle oppgavefelleskapet bidra til bedre priser, redusert ressursbruk og mer effektive prosesser.

I dette delkapitlet belyser vi hvordan disse gevinstene oppleves av ulike aktører, i hvilken grad Anska brukes slik det var intendert, og om det finnes skjevheter i arbeidsbelastningen mellom fylkeskommunene. Følgende evalueringsspørsmål ligger til grunn for analysen:

- Er det oppnådd kostnadsreduksjoner eller effektiviseringsgevinster?
- Brukes Anska i det omfang som var intendert?
- Er det skjevheter i arbeidsbelastning mellom partene?
- Er det organisatoriske eller prosessuelle grep som kan gjøres for å realisere større gevinster av samarbeidet

4.6.1 Funn fra dokumentgjennomgangen

Samarbeidsavtalen (Viken fylkeskommune, 2023) fastsetter at formålet med Anska er å sikre en profesjonell og effektiv gjennomføring av anskaffelser og oppfølging av avtaler på vegne av deltakerne. Samarbeidet skal utnytte stordriftsfordelene ved samordning av felles anskaffelsesbehov, støtte fylkeskommunenes strategiske mål, samt legge til rette for god utnyttelse av kapasitet og kompetanse slik at etterlevelse av regelverk, strategiske føringer, ulike samfunnshensyn og deltakernes behov ivaretas.

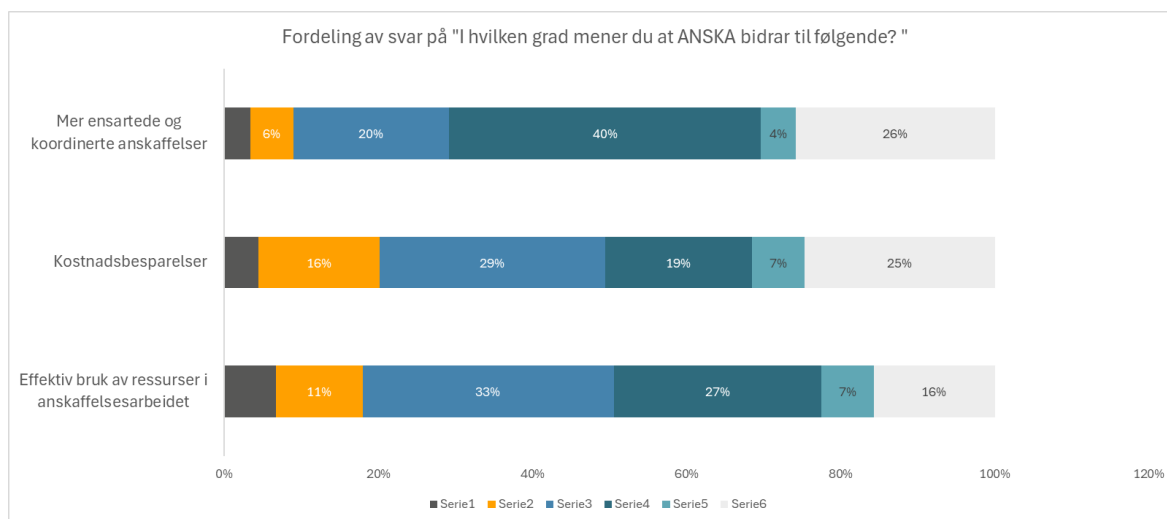
Tjenesteavtalen understreker at Anska skal utnytte stordriftsfordeler gjennom samordning av behov og avtaler (Akershus fylkeskommune, Buskerud fylkeskommune, & Østfold fylkeskommune, 2024).

Rammeavtaler prioriteres for å sikre volumgevinster, og e-handel vises til som virkemiddel for reduserte transaksjonskostnader og bedre avtalelojalitet.

Årsberetningen for 2024 (Anska, 2025) oppgir gevinster på om lag 20 millioner kroner, fordelt på e-handel (4 millioner kroner), enkeltanskaffelser og DPS-avrop (6 millioner kroner) samt kontraktsoppfølging, inkludert feilfakturerings (9 millioner kroner). Avtalelojaliteten økte fra 65 til 75 prosent, og andelen e-handel steg fra 59 til 64 prosent. Dette peker i retning av realiserte stordriftsfordeler, men også at det fortsatt finnes et uutnyttet potensial knyttet til økt avtalebruk.

I supplerende informasjon fra Anska¹ presiseres forutsetningene for beregningene. Gevinstene fra kontraktsoppfølging er realiserte og bokført i fylkeskommunene. Besparelsene fra enkeltanskaffelser og DPS er beregnet som differansen mellom høyeste og vinnende tilbud, mens gevinster fra e-handel kombinerer realiserte effekter (automatisk fakturamatch, unngåtte gebyrer), og et mer usikkert anslag på om lag 5 prosent av omsetningen knyttet til økt kontroll. I tillegg vises det til et potensial på rundt 100 millioner kroner over fire år i rammeavtaler, basert på prisvariasjoner mellom høyeste og vinnende tilbud.

4.6.2 Funn fra spørreundersøkelsen



Figur 11 Fordeling av svar på i hvilken grad respondentene mener Anska bidrar til mer ensartede og koordinerte anskaffelser, kostnadsbesparelser og effektiv bruk av ressurser i anskaffelsesarbeidet (n = 89).

I spørreundersøkelsen ba vi respondentene vurdere i hvilken grad Anska bidrar til mer ensartede og koordinerte anskaffelser, kostnadsbesparelser og effektiv ressursbruk. Figur 11 viser resultatene.

Når det gjelder mer ensartede og koordinerte anskaffelser, svarte 44 prosent at Anska i stor eller svært stor grad bidrar, 40 prosent plasserte seg midt på skalaen, og 26 prosent vurderte bidraget som lite eller svært lite. 26 prosent svarte «vet ikke».

På spørsmålet om kostnadsbesparelser var svarene mer delte: 26 prosent mente at Anska bidrar i stor eller svært stor grad, 29 prosent plasserte seg i midten, og 16 prosent mente at bidraget var lite eller svært lite. En relativt stor andel, 25 prosent, svarte «vet ikke».

¹ Kilde: E-post fra Anska, 28.08.2025

Når det gjelder effektiv bruk av ressurser i anskaffelsesarbeidet, svarte 34 prosent at Anska i stor eller svært stor grad bidrar, 33 prosent plasserte seg midt på skalaen, og 11 prosent mente at bidraget var lite eller svært lite. 16 prosent svarte «vet ikke».

Disse resultatene indikerer at mange opplever en merverdi i form av koordinering og ressursbruk, mens de opplevde kostnadsbesparelsene vurderes mer variert og preget av usikkerhet.

4.6.3 Funn fra intervjuene

Organisasjons- og styringsnivå

Informantene beskriver at etableringen av Anska gir tydelige stordriftsfordeler. Ved å samle anskaffelser i én organisasjon blir det mulig å inngå felles avtaler som erstatter tidligere parallelle prosesser i de tre fylkeskommunene. Dette omtales som en klar effektiviseringsgevinst, både i form av reduserte transaksjonskostnader og mindre dobbeltarbeid. Flere fremhever at de største gevinstene oppstår på volumanskaffelser, der felles kjøp gir bedre priser og økt forhandlingskraft i markedet. Anska selv viser til de for det første året beregnet kostnadsbesparelser på om lag 20 millioner kroner.

Samtidig peker flere på at gevinstene ikke alltid kommer like tydelig frem i regnskapene, siden lønnskostnader og faste ressurser i stor grad er de samme som tidligere. Gevinstene oppleves derfor ofte mer som spart arbeidstid, bedre kvalitet og tilgang til spesialisert kompetanse enn som direkte budsjettbesparelser. Flere understreker at Anska gir et fagmiljø og en profesjonalisering som særlig de mindre fylkeskommunene ikke kunne etablert alene.

Det vises også til at gevinstene må realiseres ute i fylkeskommunenes virksomheter, blant annet gjennom avtalelojalitet og kostnadskontroll-/reduksjoner. Dette skjer ikke systematisk, og manglende oppfølging vil svekke effekten av de felles avtalene. I tillegg oppleves det som en skjevhet at Akershus får et relativt mindre utbytte av å koordinere med de andre fylkene.

Flere peker på forhold som kan begrense gevinstene. Manglende behovsplanlegging i fylkeskommunene fører til ad hoc-bestillinger og hastesaker, som svekker muligheten til å utnytte felles volum. Det fremheves også at krav til miljø, klima og seriøsitet i enkelte tilfeller gjør anskaffelsene dyrere og dermed spiser av de økonomiske gevinstene.

Brukere

I intervjuene kommer det frem at opplevelsen av stordriftsfordeler varierer mellom fagområder og fylkeskommuner. Innen eiendom og samferdsel beskrives felles rammeavtaler som lite treffsikre. Prosjektene er stedsspesifikke og krever lokal oppfølging, og flere informanter mener at samarbeidet snarere kan føre til økt ressursbruk fordi fylkeskommunene må bruke tid på omfattende prosesser som ville vært enklere å håndtere lokalt. Lignende erfaringer fremkommer fra tannhelse, der brede konkurransegrunnlag gir mindre presise anskaffelser og kan bidra til høyere priser.

På andre områder, særlig innen IKT og enkelte fellestjenester, pekes det på Anska som en viktig bidragsyter til stordriftsfordeler. Informanter fra FRID IKS vurderer samarbeidet som profesjonelt og nyttig, særlig der Anska har bidratt til å identifisere overlappende systembruk og etablert felles avtaler som reduserer både kostnader og dobbeltarbeid.

Det er også indikasjoner på forskjeller mellom fylkeskommunene. En informant fra Østfold beskrev leveransene som av høy kvalitet og vurderte Anska som sentral for å sikre kapasitet og framdrift. Flere fra Akershus understreket på sin side at fylkeskommunen har stor intern kompetanse, og at

Anska derfor i større grad fungerer som en støtte i spesifikke prosesser enn som en avgjørende ressurs i det daglige. Dette bidrar til at gevinstene oppleves ulikt.

En informant med lederansvar på blant annet økonomi- og organisasjonsområdet peker på at stordriftsfordeler kan være vanskelige å dokumentere. Selv om det antas at samordning gir bedre priser og reduserte transaksjonskostnader, er det i dag få eller ingen systematiske analyser eller tallgrunnlag som gjør det mulig å etterprøve dette. Det ble derfor etterlyst bedre dokumentasjon av hvilke gevinster som faktisk realiseres, og hvordan disse synliggjøres for fylkeskommunene.

4.6.4 Våre vurderinger

Funnene, sammen med faglige vurderinger av konsekvensene av felles anskaffelsesfunksjoner, indikerer at Anska bidrar til stordriftsgevinster i form av besparelser, økt avtalelojalitet og mer bruk av e-handel. Samordningen har gitt fylkeskommunene en tyngde i markedet de ikke ville hatt alene, og sannsynligvis bedre priser og sterkere forhandlingsposisjon. Flere fremhever også at felles rammeavtaler reduserer dobbeltarbeid og gir bedre tilgang til spesialisert kompetanse. Samtidig viser funnene at gevinstene ikke alltid oppleves tydelig i den enkelte virksomhet, og at de i praksis ofte fremstår som spart arbeidstid, økt kvalitet og juridisk trygghet snarere enn direkte budsjettinnsparinger.

På systemnivå fremstår fordelene klare av et anskaffelsesfelleskap: lavere transaksjonskostnader, mer profesjonelle prosesser og økt koordinering. På brukernivå er bildet mer sammensatt. Innen områder som IKT og fellestjenester oppleves gevinstene som tydelige, mens fagmiljøer innen eiendom, samferdsel og tannhelse beskriver brede rammeavtaler og omfattende prosesser som lite treffsikre og til tider mer ressurskrevende enn lokale løsninger. Slik kan stordriftsgevinster på systemnivå oppleves som økte kostnader i enkelte fagmiljøer.

Flere peker på at gevinstene ikke fordeles likt mellom fylkeskommunene. De mindre fylkene fremhever tilgang til et profesjonelt fagmiljø som en avgjørende gevinst, mens Akershus, med større egen kapasitet, i større grad vurderer Anska som en støtte i spesifikke prosesser. Dette kan bidra til en opplevelse av at innsats og utbytte ikke står i forhold, selv om de tre fylkene formelt deler på finansieringen.

Selv om årsberetningen viser beregnede besparelser på rundt 20 millioner kroner i 2024, er flere av tallene usikre og bygger på forutsetninger som kan diskuteres. Gevinstene fra kontraktsoppfølging er reelle og bokførte, mens beregninger for e-handel og enkeltanskaffelser i større grad er anslag. Informanter peker på behov for bedre dokumentasjon av både metode og realiserte effekter, og understreker at økt avtalelojalitet er en forutsetning for å hente ut gevinster i praksis.

Det er i realiteten tilnærmet umulig å beregne stordriftsfordeler med sikkerhet og presisjon. En slik beregning ville kreve et kontrafaktisk scenario, altså et anslag på hva som ville vært kostnader og gevinster dersom fylkeskommunene hadde organisert seg hver for seg. På kostnadssiden avhenger effektene av felles anskaffelser dessuten ikke bare av antall årsverk, men også av hvordan arbeidet organiseres, hvilke prosesser som standardiseres, hvor stor lojaliteten til avtalene er, og hvilke priser og betingelser markedet tilbyr. I tillegg spiller faktorer som kompetansedeling, profesjonalisering og transaksjonskostnader en viktig rolle. Slike elementer er vanskelige å måle og enda vanskeligere å isolere.

For å illustrere størrelsesordenen kan vi likevel gjøre et enkelt regnestykke basert på bemanningen i Anska. I 2024 hadde organisasjonen 34 årsverk fordelt på varer, IKT, tjenester og fagutvikling/støtte. Dersom de tre fylkeskommunene skulle bygget opp egne anskaffelsesmiljøer som dekket hele bredden, ville det ikke vært realistisk å dele årsverkene likt på tre. Hver fylkeskommune ville måtte ha en viss grunnbemanning for å ivareta nødvendig spesialisering og

robusthet, og det er derfor rimelig å anta at de samlet ville trenge for eksempel 15–25 årsverk hver, altså 55–60 årsverk totalt. Sammenlignet med dagens 34 årsverk innebærer dette et merbehov på 21–26 årsverk. Med en gjennomsnittlig kostnad på 1,1 millioner kroner pr. årsverk tilsvarer det en merkostnad på 23–29 millioner kroner årlig.

Beregningen må forstås som en illustrasjon, ikke et eksakt estimat. Den indikerer imidlertid at det kan være betydelige stordriftsfordeler på bemanningssiden alene, men det samlede bildet av gevinster og kostnader kan ikke fastslås med to streker under svaret.

Samlet sett indikerer funnene at stordriftsfordeler er realisert – eller kan realiseres - på flere områder, men at de oppleves ulikt på tvers av fylker og fagmiljøer. Gevinstene er reelle, men ofte vanskelige å synliggjøre i budsjetter fordi de fordeles som små effektiviseringsgevinster på mange enheter. Enkelte avtaler kan dessuten bli dyrere eller mindre fleksible når de tilpasses et bredt behov. Dette peker mot at gevinstrealisering er et felles ansvar: Anska kan bidra med rammer, kompetanse og verktøy, men fylkeskommunene må selv sikre behovsplanlegging, avtalelojalitet og systematisk oppfølging for at potensialet skal realiseres fullt ut.

Svar på evalueringsspørsmålene:

► **Er det oppnådd kostnadsreduksjoner eller effektiviseringsgevinster?**

Dokumentgjennomgangen indikerer at Anska har levert stordriftsgevinster, fordelt på e-handel, enkeltanskaffelser og kontraktsoppfølging. Gevinstene fra kontraktsoppfølging er reelle og bokført i fylkeskommunene, mens beregningene fra e-handel og enkeltanskaffelser bygger på forutsetninger som innebærer en viss usikkerhet. Spørreundersøkelsen bekrefter at mange brukere opplever en merverdi i form av effektiv ressursbruk, men færre ser tydelige kostnadsbesparelser i hverdagen. Intervjuene peker på at gevinstene i større grad oppleves som spart arbeidstid, økt kvalitet og bedre markedsposisjon enn som direkte budsjettinnsparinger. For at disse gevinstene skal realiseres fullt ut, må fylkeskommunene selv bidra gjennom behovsplanlegging, avtalelojalitet og systematisk oppfølging.

► **Brukes Anska i det omfang som var intendert?**

Dataene tyder på at Anska brukes bredt, men ikke fullt ut i alle sammenhenger. Årsberetningen viser økt avtalelojalitet fra 65 til 75 prosent og høy aktivitet i e-handelssystemet. Samtidig fremgår det av både spørreundersøkelsen og intervjuene at flere enheter fortsatt velger egne løsninger. Dette gjelder særlig i komplekse områder som eiendom og samferdsel, men her var det også fra starten av forutsatt at fylkeskommunene i hovedsak selv skulle ha ansvar for entreprisekontrakter. At disse fagområdene i stor grad ivaretar oppgaver lokalt, er derfor delvis i tråd med intensjonen, selv om det i praksis kan skape ulik opplevelse av utbytte mellom fylkene. For fagområdene samferdsel og eiendom var det ved etableringen av Anska en forutsetning at entreprisekontrakter i hovedsak skulle håndteres lokalt. At fylkeskommunene i dag i stor grad velger egne løsninger på disse områdene er derfor ikke nødvendigvis et brudd med intensjonen, men samsvarer med de rammene som ble lagt til grunn.

► **Er det skjevheter i arbeidsbelastning mellom partene?**

Intervjuene indikerer at opplevelsen av gevinster varierer mellom fylkeskommunene. Flere informanter peker på at Akershus får mer ut av volumgevinster, mens de to andre opplever størst verdi i å få tilgang til et profesjonelt miljø. Samtidig uttrykker noen at innsatsen ikke alltid står i forhold til utbyttet, noe som kan skape en opplevelse av skjev ressursfordeling.

► **Er det organisatoriske eller prosessuelle grep som kan gjøres for å realisere større gevinster?**

Funnene peker på flere mulige forbedringstiltak. Spørreundersøkelsen viser at mange ser

behov for bedre koordinering, og intervjuer fremhever at sterkere behovsplanlegging og tidlig involvering kan øke effekten av samordning. Flere peker også på at tydeligere rolleavklaringer, mer forpliktende avtalebruk og enklere prosesser kan bidra til å realisere større gevinster for alle tre fylkeskommunene. Økt avtalelojalitet trekkes frem som et særlig viktig virkemiddel, siden gevinstene i stor grad avhenger av at felles avtaler faktisk brukes i praksis.

4.7 Merverdi eller merarbeid

Etableringen av Anska hadde som formål å skape merverdi for fylkeskommunene gjennom profesjonalisering, økt kapasitet og bedre rammeavtaler. Samtidig kan et oppgavefelleskap også innebære nye koordineringsbehov og prosesser som krever ressurser.

I dette delkapitlet belyser vi hvordan ulike aktører vurderer om samarbeidet først og fremst gir merverdi eller merarbeid. Følgende evalueringsspørsmål ligger til grunn for analysen:

- Opplevs samarbeidet som verdiskapende eller arbeidskrevende i fylkeskommunene?

4.7.1 Funn fra dokumentgjennomgangen

Samarbeidsavtalen fastsetter at samarbeidet skal støtte fylkeskommunenes strategiske mål, sikre etterlevelse av regelverk og strategiske føringer, ivareta ulike samfunnshensyn og bidra til at deltakernes behov blir møtt (Viken fylkeskommune, 2023).

Tjenesteavtalen (Akershus fylkeskommune, Buskerud fylkeskommune, & Østfold fylkeskommune, 2024) skal gi merverdi i form av standardisering, felles digitale verktøy (KGV, KAV, e-handel), juridisk og faglig rådgivning, samt støtte til innovative anskaffelser. Samtidig forutsetter avtalen betydelig medvirkning fra fylkeskommunene selv, blant annet gjennom deltakelse i faggrupper og behovsmeldinger.

I årsberetningen for 2024 (Anska 2025) fremhever Anska selv at profesjonalisering, seriøsitetskrav og miljøkrav gir merverdi. Samtidig fremgår det at overgang til nye fylkeskommuner krevde omfattende arbeid for å få e-handelssystemene operative, og at prosessene med å tilpasse anskaffelser til tre fylkers behov kan være krevende.

4.7.2 Funn fra spørreundersøkelsen

I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt: «Er det andre verdier eller effekter du mener Anska bidrar til?». Svarene kunne gis i et fritekstfelt.

Mange fremhever Anskas juridiske og anskaffelsesfaglige kompetanse som en tydelig merverdi. Flere opplever at Anska bidrar til profesjonelle prosesser og til at fylkeskommunene følger lover, etiske retningslinjer og seriøsitetskrav. Ansatte beskrives som dyktige og tilgjengelige sparringspartnere som skaper trygghet i arbeidet.

Et annet gjennomgående funn er verdien av å ha et større og mer profesjonalisert fagmiljø enn fylkeskommunene kunne hatt hver for seg. Samordning av rammeavtaler og større innkjøp gir volumgevinster og styrker fylkenes posisjon i markedet, samtidig som erfaringsoverføring på tvers pekes på som nyttig.

Samtidig peker mange på utfordringer. Anska beskrives som tungrodd og lite fleksibelt, og rammeavtaler kan oppleves både hemmende og fordyrende. Flere savner tettere oppfølging gjennom hele avtaleperioden, og enkelte uttrykker bekymring for at kompetanse og eierskap i for stor grad flyttes ut av fylkeskommunene.

Enkelte fremhever også at Anska bør bidra mer aktivt til bærekraft, blant annet gjennom å stille krav til mulighet til å reparere og gjenbruk av utstyr og møbler.

4.7.3 Funn fra intervjuene

Organisasjons- og styringsnivå

Informantene er gjennomgående enige om at Anska bidrar til merverdi for fylkeskommunene, men vurderer samtidig at samarbeidet også medfører økt kompleksitet og nye arbeidsprosesser. Merverdien knyttes først og fremst til tilgang på et profesjonelt og spesialisert fagmiljø, bedre rammeavtaler og muligheten til å utnytte innkjøpsmakten i fellesskap. Flere fremhever at de to minste fylkene har fått tilgang til kompetanse og kapasitet de ellers ikke ville hatt, og at opplæring, støtte og kompetanseheving gir viktige kvalitative gevinster.

Samtidig anerkjennes det at samarbeidet ikke nødvendigvis reduserer arbeidsmengden for alle aktører. Koordineringen mellom tre fylker krever mer tid og flere møter, og beslutningsprosessene oppleves som mer formaliserte og dermed mindre fleksible. Enkelte peker også på at arbeidsbelastningen og gevinstene ikke alltid fordeler seg jevnt mellom fylkeskommunene, og at Akershus kan ha større utbytte av fellesavtalene enn de to andre.

Flere informanter fremhever at hvorvidt samarbeidet oppleves som verdiskapende eller arbeidskrevende i stor grad avhenger av lokale rutiner og graden av avtalelojalitet. Når virksomhetene følger opp avtalene og planlegger behovene sine, blir gevinstene tydeligere. På den andre siden kan manglende planlegging og parallell bruk av andre leverandører redusere effekten av fellesskapet og skape merarbeid. I tillegg trekkes det frem at profesjonskulturer, særlig innen bygg og samferdsel, kan gjøre samarbeidet mer krevende når Anska ikke oppfattes som en likeverdig partner.

Brukere

Intervjuene viser at brukernes vurderinger spriker når det gjelder om samarbeidet med Anska først og fremst skaper merverdi eller merarbeid. Opplevelsen henger tett sammen med både fagområde og intern kapasitet.

Innen fagmiljøer som eiendom, beskrives Anska som en kilde til merarbeid. Informantene peker på omfattende møtevirksomhet, uklare roller i kontraktsoppfølging og manglende oppfølging av tjenesteavtaler. Flere forteller at fylkeskommunene i enkelte tilfeller har valgt å håndtere avtaler selv for å sikre eierskap og effektivitet.

I tannhelsetjenesten beskrives samarbeidet som nyttig, men mer krevende etter fylkesoppsplittingen. Prosessene oppleves som mer komplekse, og det kan ta lengre tid å lande gode løsninger.

Andre fagmiljøer fremhever derimot Anska som en tydelig verdiskaper. Innen skoleområdet ble en konkret anskaffelse av et nytt system omtalt som ryddig og effektiv, med god støtte fra Anska. IKT-samarbeidet FRID IKS beskriver samarbeidet som profesjonelt og strukturert, og fremhever at Anska bidrar med nødvendig kapasitet og kompetanse i store prosjekter. En leder knyttet til økonomi og organisasjonsområdet vurderer leveransene som profesjonelle og av høy kvalitet, men etterlyser samtidig tydeligere dokumentasjon på gevinstene.

Også innen kommunikasjon pekes det på at tidligere rigide modeller har skapt unødig merarbeid, selv om innkjøpsenheten samtidig beskrives som profesjonell og kompetent.

4.7.4 Våre vurderinger

Funnene viser at Anska gir gevinster i form av profesjonalisering, kompetanse og trygghet. Etableringen av et større fagmiljø har gitt fylkeskommunene en tyngde og markedsrett de ikke ville hatt hver for seg, og mange opplever at avtaler og prosesser er mer regelverkstro og profesjonelt håndtert enn tidligere. Skoler og mindre virksomheter beskriver dette som en avlastning som frigjør tid til kjerneoppgaver.

Samtidig kommer det tydelig frem at samarbeidet også innebærer merarbeid, særlig i fagmiljøer som allerede har høy kompetanse internt. Innen eiendom og samferdsel oppleves prosessene som tunge, lite fleksible og til dels lite treffsikre, når tre fylker med ulike behov skal samordnes. Buskerud og Østfold har særlig nytte av samarbeidet fordi de får tilgang til kompetanse og kapasitet de ellers ville manglet, mens det er indikasjoner på at Akershus i større grad opplever økt koordinering og flere prosesser uten at gevinsten alltid oppleves like tydelig.

Funnene indikerer at Anska gir merverdi på flere nivåer. Økonomiske gevinster kan hentes ut gjennom stordriftsfordeler, redusert ressursbruk og sterkere forhandlingsposisjon i markedet. I tillegg oppleves merverdi i form av profesjonalisering, tilgang til spesialisert kompetanse og mer standardiserte prosesser. Et større fagmiljø gir også bedre robusthet, lavere risiko for regelbrudd og mulighet for å utvikle nye anskaffelsesformer. Dette samsvarer med vurderinger i *Meld. St. 22 (2018–2019) Smartere innkjøp* (Meld. St. 22 (2018–2019)), hvor det pekes på at samordning kan gi både administrative besparelser og høyere kvalitet i offentlige anskaffelser.

Merverdi kan ikke bare forstås som økonomiske innsparinger. Den består også av kvalitetsgevinster, trygghet i prosessene og styrket evne til å ivareta samfunnshensyn. Merverdien varierer mellom fagområder: den er mest synlig i standardiserte anskaffelser, mens eiendom og samferdsel i større grad beskriver økt ressursbruk. I innspillrunden til rapportutkastet ble det vist til at Anska ved etableringen ble gitt et dobbelt mandat: å realisere stordriftsfordeler, men samtidig kunne tilby skreddersøm når det var nødvendig for å dekke særlige behov. Dette har særlig vært aktuelt innen eiendom, der noen prosesser må tilpasses for å fungere. En slik tilnærming bidrar til fleksibilitet, men kan også oppleves som merarbeid når balansen mellom standardisering og tilpasning ikke oppleves optimal.

Et særskilt spørsmål gjelder de tre fylkeskommunenes ulike interesser. Når partene har ulike prioriteringer, kan opplevelsen av merverdi bli ujevnt fordelt. Fra et helhetlig samfunnsøkonomisk perspektiv – sett på tvers av fylkene - ligger den største verdien i at fylkeskommunene samordner seg og realiserer gevinster i fellesskap, fremfor å trekke i hver sin retning. Eierne har en viktig rolle i å balansere slike hensyn og sikre at de samlede gevinstene faktisk realiseres.

Samlet sett vurderer vi at Anska gir netto merverdi, men at effektene varierer mellom fylker og sektorer. Merverdien er størst der behovene er standardiserte og kapasiteten internt er lav, mens fagmiljøer med høy intern kompetanse innen anskaffelser opplever mer ressursbruk og mindre fleksibilitet.

Svar på evalueringsspørsmål:

- ▶ **Opplevs samarbeidet som verdiskapende eller arbeidskrevende i fylkeskommunene?**
Samarbeidet med Anska oppleves som både verdiskapende og arbeidskrevende, men på ulike måter. For skoler, mindre virksomheter og standardiserte fagområder gir Anska merverdi i form av profesjonalisering, trygghet, tilgang til spesialisert kompetanse og økt kapasitet. For fagmiljøer med høy intern kompetanse, særlig innen eiendom og samferdsel, oppleves prosessene derimot som tunge, lite fleksible og til dels fordyrende. Variasjonene mellom fylkeskommunene følger samme mønster: Buskerud og Østfold fremhever særlig verdien av tilgang til kompetanse, mens Akershus i større grad opplever økt koordinering uten tilsvarende

tydelig gevinst. Flere peker også på risiko for at eierskap og kompetanse flyttes ut av fylkeskommunene, samt behov for at Anska tar en mer aktiv rolle i å fremme bærekraftige løsninger.

4.8 Bærekraft og samfunnsoppdrag

En viktig del av Anskas mandat er å støtte opp under fylkeskommunenes samfunnsoppdrag, inkludert klima- og miljømål, seriøsitet i arbeidslivet og andre samfunnshensyn. Evalueringen skal belyse hvordan Anska bidrar til å integrere disse hensynene i anskaffelsespraksis.

Evalueringsspørsmålet er:

- Hvordan støtter Anska opp under samfunnsoppdrag og bærekraftsmål?

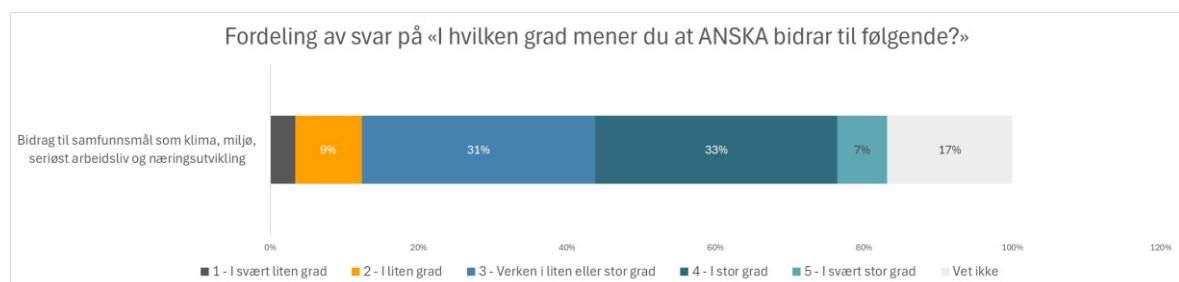
4.8.1 Funn fra dokumentgjennomgangen

I samarbeidsavtalen fremgår det at Anska skal legge til rette for god utnyttelse av kapasitet og kompetanse, slik at etterlevelse av regelverk, deltakernes behov, strategiske føringer og ulike samfunnshensyn ivaretas (Viken fylkeskommune, 2023).

Ivaretagelse av samfunnshensyn er et eget punkt i tjenesteavtalen. Anska skal sikre at anskaffelser bidrar til klima- og miljømål, seriøsitetsbestemmelser (Viken-modellen), etisk handel og lærlingklausuler. Det er også lagt opp til et eget «seriøsitetsforum» med deltakelse fra eiendom, samferdsel og Anska, for å styrke oppfølging og utvikling av felles praksis.

Bærekraft fremheves som en styringsparameter i årsberetningen for 2024. Klima- og miljøhensyn ble i gjennomsnitt vektet 30 prosent i konkurransene, opp fra 22 prosent året før. Over 80 prosent av nye leverandører hadde miljøsertifisering. Det ble gjennomført ni kontroller av lønns- og arbeidsvilkår, som avdekket 18 avvik (17 rettet). Rettferdig handel-sertifisert kaffe og te utgjorde over 80 prosent av innkjøpene i to fylker. Anska har også inngått avtaler som legger vekt på sirkulærøkonomi, gjenbruk og redusert klimafotavtrykk.

4.8.2 Funn fra spørreundersøkelsen



Figur 12 Fordeling av svar på i hvilken grad respondentene mener Anska bidrar til å nå samfunnsmål som klima- og miljøhensyn, seriøsitet i arbeidslivet og næringsutvikling (n = 89).

I spørreundersøkelsen ba vi respondentene vurdere i hvilken grad Anska bidrar til å nå bredere samfunnsmål, som klima- og miljøhensyn, seriøsitet i arbeidslivet og næringsutvikling. 40 prosent svarte at Anska i stor eller svært stor grad bidrar, 31 prosent plasserte seg midt på skalaen, mens 12 prosent mente at bidraget var lite eller svært lite. 17 prosent svarte «vet ikke».

4.8.3 Funn fra intervjuene

Organisasjons- og styringsnivå

Informantene beskriver bærekraft og samfunnsansvar som en integrert del av Anskas arbeid. Klima- og miljøkrav, seriøsitetsbestemmelser og andre samfunnshensyn vurderes systematisk i forkant av nye avtaler. Flere peker på foranalysene som viktige, fordi de synliggjør mål og avveininger tidlig i prosessen og sikrer at kravene blir begrunnet og etterprøvbare. Juridiske ressurser trekkes frem som sentrale for å sikre at både regelverket og de samfunnsmessige hensynene blir ivarettatt. Standardiserte skjema og maler understøtter arbeidet og bidrar til å sikre en felles praksis, selv om tidspress kan gjøre gjennomføringen krevende.

Det pekes samtidig på utfordringer knyttet til aksept og forståelse hos brukerne. Miljø- og seriøsitetskrav kan gjøre anskaffelser dyrere eller mer komplekse, og dette blir ikke alltid godt mottatt. Aksepten varierer, men når Anska får forklare bakgrunnen for kravene og sette dem i sammenheng med overordnede mål, oppnås det oftere forståelse. Misnøyen kan likevel vedvare dersom kravene oppleves som byråkratiske eller lite relevante.

Noen informanter uttrykker bekymring for at store og komplekse anskaffelser kan gjøre det vanskelig for små og mellomstore bedrifter å delta. Dette ses som en utfordring både for lokal næringsutvikling og for målsettingen om å sikre bred konkurranse.

Brukere

Intervjuene viser delte erfaringer med hvordan Anska bidrar til å støtte fylkeskommunenes samfunnsoppdrag. Flere brukere fremhever at fylkeskommunene allerede har etablert rutiner og kompetanse for å følge opp miljøkrav, seriøsitet og andre samfunnshensyn. For disse oppleves Anskas bidrag som begrenset, og i noen tilfeller som kilde til uenighet. Et eksempel er ulike vurderinger av hvor tungt miljøkrav bør vektlegges i rammeavtaler, der Anska og fagmiljøene ikke alltid har vært enige om prioriteringene.

Andre informanter oppfatter Anska som en pådriver for å løfte samfunnshensyn mer systematisk inn i anskaffelsesprosessene. De viser til at krav til klima, miljø og seriøsitet blir innarbeidet i konkurransegrunnlag og avtaler, og at Anska bidrar til å sikre at nasjonale og regionale føringer følges opp. Innen tannhelse trekkes det for eksempel frem at Anska har hatt fokus på utslippsfrie leveranser, emballasje og miljøavtrykk, selv om pris i praksis ofte blir avgjørende for valg av leverandør.

Fra leder innenfor blant annet økonomi og organisasjon pekes på at Anska setter bærekraft tydelig på agendaen, men at ambisjonene må gjøres mer realistiske og operasjonaliserbare i møte med stramme budsjetter og komplekse behov. Her understrekes at bærekraft også bør forstås i et økonomisk perspektiv, ikke bare som klima- og miljøtiltak.

4.8.4 Våre vurderinger

Funnene viser at bærekraft og samfunnshensyn er godt forankret i Anskas mandat og avtaleverk, og at dette i stor grad er omsatt i praksis. Det dokumenteres både gjennom høy vektlegging av klima- og miljøkrav i konkurranser, omfattende bruk av miljøsertifiserte leverandører og systematisk oppfølging av seriøsitetsbestemmelser. Spørreundersøkelsen og intervjuene understøtter at Anska bidrar til profesjonalisering av bærekraftsarbeidet, og at felles anskaffelser gir fylkeskommunene større tyngde enn de ville hatt alene.

Samtidig er bildet sammensatt. Ambisjonsnivå og oppfølging varierer mellom fylkene, og praktisk implementering av kravene kan være ressurskrevende lokalt. Enkelte fagmiljøer opplever kravene som byråkratiske eller lite tilpasset, og noen fremholder at de allerede har gode rutiner for miljø og

seriøsitet internt, slik at merverdien fra Anska oppleves som begrenset. Flere peker også på at små og mellomstore leverandører kan få problemer med å delta i store og komplekse konkurranser, noe som utfordrer målet om bred konkurranse og lokal næringsutvikling. Effektene er dessuten mindre synlige for sluttbrukere, for eksempel i skolesektoren, der bærekraftsarbeidet oppleves på avstand.

Når det gjelder innovasjon, peker funnene på at dette er et område med uutnyttet potensial. I innspillsrunden ble det samtidig pekt på at hovedutfordringen ligger i fylkeskommunene, som i begrenset grad har tatt initiativ til innovasjon i egne virksomheter. Anska har tatt flere initiativ, blant annet gjennom samarbeid med Leverandørutviklingsprogrammet og ved å invitere fylkeskommunene inn i prosesser knyttet til kunstig intelligens. Slike initiativer har ikke alltid fått gjennomslag. Dette indikerer på at videre utvikling krever et tettere samspill, der fylkeskommunene formulerer behov og gir rom for nye løsninger, mens Anska kan være en pådriver.

Når det gjelder sirkulærøkonomi og gjenbruk, viser funnene at dette etterlyses av enkelte brukere. Anska vurderer at slike hensyn allerede er integrert i enkelte avtaler, for eksempel møbelavtaler med både nye og brukte varer, men at etterspørselen har vært begrenset. Det kan derfor være behov for sterkere forankring og prioritering ute i fylkeskommunene for at slike tiltak skal få større effekt.

Vi vurderer at Anska i stor grad har lyktes med å integrere klima, miljø og seriøsitet i anskaffelsespraksis, men at det fortsatt finnes uutnyttet potensial. Innovasjon og sirkulærøkonomi fremstår som områder hvor ambisjonene kan heves, men realisering forutsetter tydeligere behovsformuleringer og prioriteringer fra fylkeskommunene selv. For å styrke arbeidet videre er det særlig behov for bedre synliggjøring av resultater, mer helhetlig oppfølging i samarbeid med fylkeskommunene, og en tydeligere satsing på bærekraft utover minimumskrav.

Svar på evalueringsspørsmålet:

► **Hvordan støtter Anska opp under samfunnsoppdrag og bærekraftsmål?**

Anska støtter opp under fylkeskommunenes samfunnsoppdrag og bærekraftsmål ved å integrere klima- og miljøkrav, seriøsitetsbestemmelser og etisk handel i konkurranser og avtaler. Dette gir fylkeskommunene større tyngde til å stille krav og har bidratt til resultater på systemnivå. Samtidig oppleves oppfølgingen ofte som ressurskrevende lokalt, og små leverandører kan ha utfordringer med å delta i store konkurranser. Innovasjon og sirkulærøkonomi fremstår fortsatt som områder med uutnyttet potensial, og her må fylkeskommunene selv bidra mer aktivt for at Anska skal kunne utløse effektene.

4.9 Forbedringsmuligheter og tiltak

Som et nyetablert oppgavefellesskap er Anska fortsatt i en utviklingsfase. Det er derfor viktig å identifisere mulige forbedringsområder og tiltak som kan styrke samhandling, styring og resultater i samarbeidet.

Evalueringsspørsmålet er:

► **Hvilke konkrete tiltak kan styrke samhandling, styring og resultater i samarbeidet?**

4.9.1 Funn fra dokumentgjennomgangen

Samarbeidsavtalen fastsetter bestemmelser om endringer, uttreden og oppløsning. Endringer krever likelydende vedtak i alle tre fylkesting, og ved uttreden eller oppløsning gjelder regler om virksomhetsoverdragelse og økonomiske oppgjør (Viken fylkeskommune, 2023).

Årsberetningen for 2024 peker på flere forbedringsområder: behovet for mer realistiske behovsvurderinger i fylkeskommunene, tettere samhandling med eiendomsavdelingene, og bedre systematisering og arkivering av rutiner. Det vises også til at innovasjon ikke har hatt gjennomslag i 2024, da behovseiere ikke har initiert slike prosesser, men at samarbeid med Leverandørutviklingsprogrammet om kunstig intelligens kan åpne for nye muligheter

4.9.2 Funn fra spørreundersøkelse

Svar på spørsmålene «Har du innspill til hvordan Anska fungerer, eller hvordan samarbeidet kan utvikles?»

I de åpne svarene ga respondentene mange innspill til hvordan Anska fungerer i dag, og hvilke utviklingsbehov de ser framover. Innspillene spenner fra overordnede spørsmål om organisasjonsmodellen til konkrete forslag til bedre oppfølging og dialog.

Mange peker på behovet for tydeligere avgrensning av Anskas rolle. Enkelte opplever at Anska i for stor grad fungerer som premissgiver heller enn som støtte, og at dette kan skape skjevheter i samarbeidet. Særlig innen eiendom og samferdsel er det flere som mener at ansvaret bør ligge hos fylkeskommunene selv. Enkelte stiller spørsmål ved om KO-modellen er den riktige organiseringen på anskaffelsesområdet, og noen foreslår en mer begrenset rolle for Anska eller en oppløsning av samarbeidet.

Et gjennomgående tema er behovet for tettere kontakt mellom Anska og fagmiljøene. Flere etterlyser flere og hyppigere møteplasser, gjerne også fysiske samlinger som supplement til digital samhandling. Det pekes på at Anska bør kommunisere tydeligere om hva de kan bidra med, gi mer målrettet informasjon om innholdet i rammeavtalene og involvere fagpersoner tidligere i prosessene. Mange fremhever også behovet for faste kontaktpersoner og mer forutsigbar oppfølging.

Flere respondenter understreker at Anska i større grad må følge opp avtalene i avtaleperioden, blant annet ved å håndtere avvik, leverandørdialog og sanksjoner. Enkelte opplever at dette i dag faller tilbake på fylkeskommunene. Det trekkes også frem at nye avtaler ofte tar lang tid å få på plass, og at Anska bør være mer i forkant av utgående avtaler. Enkelte peker på at responstiden varierer mye, og at kapasiteten bør styrkes for å sikre jevn kvalitet i oppfølgingen.

Mange peker på at prosessene i dag oppleves som tunge og tidkrevende, og at avtaleverket bør gjøres enklere, særlig for mindre produkter og tjenester som kan være viktige for skoler og mindre enheter. Noen ser en risiko for at prosessene blir så omfattende at stordriftsfordelene svekkes, og flere uttrykker bekymring for om samarbeidet samlet sett er kostnadseffektivt.

Samtidig fremhever flere positive sider. Noen opplever at Anska gir stordriftsfordeler og mer profesjonelle prosesser, og at dedikerte saksbehandlere og fagpersoner gir trygghet og kvalitet. Flere beskriver Anska som en kompetent organisasjon med ansatte som er løsningsorienterte og imøtekommende, men som i større grad må omsette denne kompetansen til praktisk støtte i avtaleoppfølging og mer treffsikre prosesser.

Oppsummert viser de åpne svarene at mange ser nytte og potensial i Anska, men at det samtidig finnes betydelige forbedringsbehov. De mest sentrale handler om tydeligere rolleforståelse, mer effektiv oppfølging av avtaler, enklere prosesser og tettere dialog med fagmiljøene. Enkelte reiser også grunnleggende spørsmål ved selve samarbeidsmodellen, noe som indikerer at legitimiteten til Anska ikke er fullt ut etablert i hele organisasjonen,

4.9.3 Funn fra intervjuene

Organisasjons- og styringsnivå

Informantene beskriver at Anska fremstår som en solid organisasjon, men peker samtidig på områder med rom for forbedring. Enkelte understreker behovet for sterkere strategisk forankring i fylkeskommunene, særlig gjennom involvering av økonomisjefer, for å sikre at gevinstpotensialet blir fulgt opp og synliggjort på en mer systematisk måte. Kommunikasjonen ut til de brede brukergruppene omtales som fragmentert, og det foreslås tydeligere kanaler og mer regelmessig kontakt, både digitalt og gjennom fysiske samlinger. Det er også pekt på at innkjøpskontaktene kunne blitt brukt mer systematisk for å sikre at informasjon faktisk når frem i organisasjonene.

Det etterlyses mer diskusjon av strategiske spørsmål i representantskapet. Det foreslås også kvartalsvise styringspakker med nøkkeltall om for eksempel avtalelojalitet, miljøvekting og leverandørkonsentrasjon. I samarbeidet med enkelte fagmiljøer, særlig innen bygg og samferdsel, pekes det på behovet for at Anska tar en mer aktiv veilederrolle. Her forventes det at organisasjonen i større grad utfordrer og støtter brukerne i utforming av krav og vurdering av kriterier, slik at anbudene gjenspeiler det som er viktigst for virksomhetene. Standardisering av maler og metodikk trekkes frem som et konkret tiltak for å redusere variasjon og sikre likebehandling.

Internt i Anska pekes det på behovet for kontinuerlig opplæring, blant annet kurs i minikonkurranser og kontraktsoppfølging, for å redusere sårbarhet og styrke kompetansen. Når det gjelder gevinstrealisering, vises det til bedre planlegging og økt avtalelojalitet i fylkeskommunene som avgjørende. Et forslag er å koble anskaffelsesprosessene tettere til fylkenes budsjett- og planarbeid, slik at behov meldes inn i tide og felles volum kan utnyttes mer effektivt.

Brukere

Intervjuene peker på flere konkrete områder der samarbeidet med Anska kan styrkes. Et gjennomgående tema er behovet for tydeligere rolle- og ansvarsdeling. Grensesnittet mellom rammeavtaler, avrop, kontraktsoppfølging og seriøsitetsarbeid oppleves som uklart, og flere informanter mener dette kan løses gjennom mer presise prosessbeskrivelser og tydeligere fordeling av oppgaver.

Møteformen trekkes også frem som et forbedringspunkt. Enkelte informanter beskriver møtene som omfattende og ressurskrevende, og foreslår at mindre arbeidsgrupper kan utarbeide forslag til kravspesifikasjoner med påfølgende skriftlige innspill, i stedet for at alle detaljer skal forankres i store møter.

Det pekes i tillegg på behov for bedre digitale løsninger for samhandling. En informant fremhevet manglende kalenderintegrasjon i Teams som en praktisk utfordring i møteplanlegging, og flere opplever at fragmentert informasjonsflyt med mange e-poster og vedlegg gjør oppfølgingen unødvendig tungvint.

Flere av brukerne ønsker en tettere integrasjon mellom Anska og fagmiljøene. Det ble foreslått både hospitering og etablering av faste prosjektgrupper for å sikre bedre forståelse for faglige behov. Samtidig fremheves at fagkompetansen i brukergruppene bør styrkes, slik at behovene blir tydeligere spesifisert og erfaringer kan brukes mer systematisk i nye prosesser.

Når det gjelder omfang og prioritering, foreslår enkelte at Anska i større grad bør konsentrere seg om områder med felles og standardiserte behov, mens anskaffelser som krever spesialisert kompetanse i større grad håndteres lokalt. Et annet forslag er å prioritere produkter som faktisk brukes mest i forhandlingene, for å unngå at avtaler inkluderer et bredt spekter av varer som i liten

grad bestilles. Flere understreker også behovet for bedre harmonisering av behov og prioriteringer på tvers av fylkene, slik at konfliktnivå og forsinkelser kan reduseres.

Andre forbedringsforslag gjelder kompetanse og kvalitet i prosessene. En informant påpekte at tydeligere prosessbeskrivelser eller flytdiagrammer kan bidra til jevnere kvalitet og bedre involvering. Det ble også nevnt at opplæring og onboarding av nye medarbeidere i Anska bør styrkes, da variasjoner i erfaring påvirker hvordan samarbeidet oppleves.

Til slutt fremheves behovet for bedre dokumentasjon og synliggjøring av gevinster. En leder med ansvar på økonomi og virksomhetsområdet etterlyste systematiske analyser av hvilke stordriftsfordeler som faktisk realiseres. Det ble også foreslått å vurdere prismodellen, for eksempel ved å skille tydeligere mellom en kjernevirksomhet og tilleggstjenester.

4.9.4 Våre vurderinger

Funnene viser at Anska på kort tid har etablert et godt grunnlag for samarbeid, men at organisasjonen fortsatt preges av etableringsutfordringer. Rolle- og ansvarsdelingen mellom Anska og fylkeskommunene er tydelig i avtalene, men oppleves uklare i praksis, særlig i kontraktsoppfølging og i samarbeidet med eiendom og samferdsel. Dette skaper merarbeid og usikkerhet om ansvar.

Samtidig peker både spørreundersøkelsen og intervjuene på behov for tettere samhandling. Flere etterlyser faste møteplasser, tydeligere informasjon om avtaler og prosesser, og en mer systematisk dialog med fagmiljøene. Når kommunikasjonen fungerer, oppleves Anska som en støtte, men sviktende informasjonsflyt og koordinering bidrar til frustrasjon.

Et annet gjennomgående tema er effektivitet. Mange opplever at prosessene tar lang tid, at oppfølgingen av avtaler varierer, og at responstiden ikke alltid er tilfredsstillende. Samtidig er det et uutnyttet potensial i å forenkle rutiner, særlig for mindre og gjentakende anskaffelser.

Svar på evalueringsspørsmålet:

- **Hvilke konkrete tiltak kan styrke samhandling, styring og resultater i samarbeidet?**
Funnene peker særlig på behov for tydeligere rolleavklaringer, mer systematisk dialog gjennom faste møteplasser og kontaktpersoner, samt enklere og mer effektive prosesser for både avtaleinngåelse og oppfølging. Slike tiltak kan redusere merarbeid, styrke legitimiteten og bidra til bedre realisering av samarbeidets potensial.

5 Konklusjon og anbefalinger

Evalueringen viser at Anska siden oppstart har etablert et solid fundament: tydelige formelle rammer (samarbeids- og tjenesteavtale), høy produksjon og gevinster, samtidig som det finnes et betydelig potensial for videre uttak. Kompetansen innen anskaffelse vurderes som gjennomgående høy, og på systemnivå er det stordriftsfordeler i form av sterkere markedsposisjon, reduserte kostnader, økt avtalelojalitet og mer profesjonell praksis. Arbeidet med samfunnshensyn (seriøsitet, klima og miljø) er godt integrert i konkurransene.

Samtidig er det utfordringer i grenseflatene mellom Anska og enkelte fagmiljøer. Særlig innen eiendom og samferdsel beskrives prosesser som tunge og mindre treffsikre når tre fylker skal samordnes. Uklare roller i kontraktsoppfølging og ulike forventninger til oppgavefordeling skaper merarbeid og dobbeltarbeid, og bidrar i noen tilfeller til at oppgaver løses utenfor fellesskapet. Opplevde gevinster er ujevnt fordelt: på systemnivå kan effektene i større grad identifiseres, mens de i hverdagen ofte oppleves som «trygghet og kvalitet» snarere enn lokale tids- eller kostnadsbesparelser.

Gevinstrealiseringen hemmes også av sen behovsavklaring og ad hoc-bestillinger, som svekker effekten av samordning og volum. Dette forsterkes av at kommunikasjonen oppleves fragmentert: enkeltmedarbeidere får gode skussmål, men helheten i informasjonsflyt, møteplasser og forutsigbarhet vurderes svakere. Ambisjonsnivået for innovasjon og sirkulærøkonomi ligger foreløpig under potensialet, og oppfølgingen er ressurskrevende lokalt.

Selv om det er indikasjoner på at nytten av samarbeidet i dag fordeles ulikt mellom fylkeskommunene, er det ikke noe som tilsier at større gevinster for alle tre ikke kan realiseres over tid. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv kan et anskaffelsesfellesskap gi positiv nytte dersom stordriftsfordeler utnyttes på områder med overlappende behov, kompetanse og erfaringer deles som felles goder, og kostnader og gevinster fordeles på en måte som oppleves rimelig. For Akershus kan merverdien for eksempel ligge mer i robusthet og profesjonalisering, mens Buskerud og Østfold kan ha større direkte gevinster i form av pris og leverandørtilgang. Forutsetningen er at samarbeidet organiseres slik at hver fylkeskommune opplever konkret nytte, og at kostnader og gevinster oppfattes som rettferdig fordelt.

At potensialet er til stede, betyr imidlertid ikke at gevinstene realiseres automatisk. For å utløse dem må fylkeskommunene bidra aktivt gjennom felles planlegging, lojalitet til inngåtte avtaler og tett involvering av både fagmiljøer og ledelsesnivå. Samtidig må Anska videreutvikle strukturer, rutiner og arbeidsformer som understøtter dette samarbeidet. Ettersom Anska fortsatt er i en tidlig fase, er det naturlig at slike elementer er under utvikling.

Etableringen av Anska innebærer en endringsprosess. Evalueringen viser utfordringer som er velkjente fra endringsledelse: avtalefellesskapet er til dels svakt forankret ute i organisasjonene, roller og ansvar oppleves uklare, og gevinstene er mindre synlige i den daglige driften enn på systemnivå. Dette er klassiske utfordringer i endringsledelse og gevinstrealisering, der legitimiteten svekkes hvis tiltaket ikke forankres og resultatene ikke konkretiseres lokalt. Fordelen er at det finnes et bredt erfaringsgrunnlag og metoder for å håndtere slike prosesser: tydelig kommunikasjon, systematisk rolleavklaring, aktiv involvering av fagmiljøene og bedre synliggjøring av gevinster lokalt.

Samlet sett peker evalueringen på et robust samarbeid med betydelig uutnyttet potensial. Utfordringene handler om justeringer – særlig tydeligere rolleavklaringer, mer systematisk behovsplanlegging og bedre oppfølging av avtaler – snarere enn grunnleggende omlegginger. For

å realisere gevinstene fullt ut må fylkeskommunene selv bidra aktivt, både som eiere og brukere, gjennom planlegging, avtalelojalitet og lokal gevinstoppfølging.

For å sette funnene i perspektiv kan de også forstås i lys av generelle forutsetninger for at et anskaffelsesfellesskap skal gi nytte. Tekstboksen nedenfor oppsummerer disse på et overordnet nivå, og gir et rammeverk for anbefalingene som følger i siste delkapittel, 5.1 Anbefalinger.

Hva skal til for å skape nytte i et anskaffelsesfellesskap?

Når fylkeskommuner går sammen om innkjøp, er tanken at samarbeidet skal gi mer nytte enn det hver fylkeskommune kan oppnå alene. For at dette skal skje i praksis, må noen grunnleggende forutsetninger være til stede:

- ▶ *Nok overlapp i behovene.* Felles innkjøp gir først nytte når behovene faktisk er like.
- ▶ *Reelle stordriftsfordeler.* Gevinsten må være større enn kostnaden ved å koordinere.
- ▶ *Reell gevinstrealisering.* Gevinster må ikke bare identifiseres på systemnivå, men faktisk hentes ut og synliggjøres i den daglige driften i fylkeskommunene.
- ▶ *Rettferdig fordeling.* Kostnader og nytte må fordeles på en måte som oppleves rimelig.
- ▶ *Mulighet til å stå utenfor.* Ikke alle anskaffelser passer alle; da bør opt-out være mulig.
- ▶ *Tydelige spilleregler.* Klare beslutningsregler hindrer forsinkelser og vetomakt.
- ▶ *Profesjonalitet og kompetansebygging.* Fellesskapet må tilføre kompetanse og kapasitet som partene ikke kan bygge like godt alene.

Kort oppsummert: Et anskaffelsesfellesskap kan gi lavere kostnader, høyere kvalitet og mer robuste innkjøpsprosesser. Men for at fylkeskommunene faktisk skal oppleve nytte, må behovene overlappe, gevinstene realiseres i praksis, fordelingen oppleves rettferdig, og samarbeidet tilføre kompetanse og kapasitet som styrker hele organisasjonen.

5.1 Anbefalinger

Våre anbefalinger retter seg både mot **eierrollen** og **brukerrollen** i fylkeskommunene. Som eiere må fylkeskommunene sikre tydelig styring, legitimitet og strategisk retning for Anska. Som bestillere og brukere må fagmiljøene bidra med behovsavklaringer, avtalelojalitet og aktiv oppfølging.

Styring og forankring

Evalueringen viser at eierstyringen i hovedsak ivaretar formelle oppgaver, men i begrenset grad fungerer som arena for strategiske drøftinger. Det er også varierende grad av forankring ut i fylkeskommunene, og representantskapet får lite systematisk styringsinformasjon.

Vi anbefaler at:

- ▶ Det avklares hvilken arena som skal ivareta de strategiske drøftingene mellom fylkeskommunene. Dette kan gjøres ved å gi et eksisterende organ, som representantskapet eller samarbeidsrådet, et tydeligere strategisk mandat, eller ved å etablere en ny arena dersom dagens struktur ikke anses tilstrekkelig. Arenaen bør brukes til å drøfte overordnede prioriteringer, gevinster og utviklingstrekk.
- ▶ Representantskapet får tilgang til bedre styringsinformasjon, for eksempel gjennom faste kvartalsvise rapporteringer med nøkkeltall om for eksempel avtaledekning, avtalelojalitet, miljø, seriositet og leverandørkonsentrasjon.

- ▶ Økonomisjefer og andre med budsjettansvar trekkes tettere inn, slik at koblingen mellom Anska og fylkeskommunenes økonomistyring styrkes.
- ▶ Tjenesteavtalene forankres bedre i fylkeskommunene gjennom interne prosesser, med støtte fra Anska i form av opplæring og maler.

Klare roller og ansvar

Evalueringen viser at uklare grenseflater, særlig innen eiendom, samferdsel og kontraktsoppfølging, skaper usikkerhet og merarbeid. Selv om rollene er beskrevet i samarbeids- og tjenesteavtalene, oppleves de i praksis som utydelige. Dette bekreftes både i spørreundersøkelsen, der mange brukere uttrykker usikkerhet om ansvar i ulike faser, og i intervjuene, der fagmiljøene peker på at uklare roller svekker legitimiteten til samarbeidet.

Vi anbefaler at:

- ▶ Anska og fylkeskommunene gjennomfører en felles gjennomgang av grenseflater og ansvar, med særlig vekt på eiendom, samferdsel og kontraktsoppfølging. Som del av prosessen bør fagmiljøene få tydeliggjøre hvilke forventninger de har til Anska, og Anska bør vurdere gjennomførbarhet og skissere løsninger.
- ▶ Ansvarsdelingen formaliseres i korte og praktiske retningslinjer, lett tilgjengelig i fylkeskommunenes kvalitetssystemer, slik at både Anska og fagmiljøene kan bruke dem i hverdagen.
- ▶ Pågående arbeid med å tydeliggjøre ansvars- og arbeidsdeling videreføres, blant annet gjennom årlige avklaringer i tjenesteavtalen. For kontraktsoppfølging bør anbefalingene i revisjonens forvaltningsrapporter følges opp (Akershus og Østfold).

Tettere og mer forutsigbar dialog

Anska oppfattes som faglig kompetent, og enkeltmedarbeidere får gode skussmål. Samtidig beskrives dialogen som fragmentert og uforutsigbar, med mangelfull informasjonsflyt og uklare kontaktpunkter. Dette svekker både effektivitet og tillit til samarbeidet, og øker risikoen for at fylkeskommunene velger å løse oppgaver utenfor fellesskapet.

Vi anbefaler at:

- ▶ Det etableres mer forutsigbare møteplasser, men disse gjøres målrettede og ressurseffektive. For større og strategiske spørsmål kan større samlinger være hensiktsmessig, mens mindre saker kan håndteres gjennom korte statusmøter eller skriftlige innspill innen fastsatte frister.
- ▶ Kontaktpersonordningen tydeliggjøres, slik at brukerne alltid vet hvem de skal henvende seg til, og slik at ansvar og dialogveier oppleves enhetlige.
- ▶ Digitale kanaler utnyttes mer systematisk og samordnet for å gi målrettet informasjon om avtaler, frister og oppfølging. Dette kan innebære å redusere fragmentering på mange e-poster og vedlegg, og å vurdere hvordan fylkeskommunenes egne plattformer kan brukes mer aktivt for å sikre at informasjon når ut til alle relevante målgrupper.

Bedre planlegging og tilpassede prosesser

Funnene viser at sent innmeldte behov og ad hoc-prosesser svekker gevinstene av samordning. Samtidig oppleves rammeavtaler som for brede og lite fleksible på komplekse områder som bygg og samferdsel, mens de fungerer godt på mer standardiserte områder som IKT, skole og fellestjenester. Flere peker også på at Anska trekker seg tilbake etter kontraktsinngåelse, slik at oppfølgingen faller på fagmiljøene. Dette skaper merarbeid og svekker opplevelsen av merverdi.

Vi anbefaler at:

- ▶ Fylkeskommunene følger faste frister og rutiner for innmelding av behov, mens Anska styrker sin støtte i tidligfase.
- ▶ For større og komplekse anskaffelser bør roller og ansvar avklares tidlig i prosessen.
- ▶ Uavhengig av type anskaffelse bør Anska tydeliggjøre og utøve sitt oppfølgingsansvar i kontraktsperioden.
- ▶ Fagmiljøene involveres tettere i utformingen av rammeavtaler, slik at behov og kompetanse fanges opp tidlig.

Synliggjøring og realisering av gevinster

Anska har beregnet gevinster på systemnivå, men mange brukere opplever at disse gevinstene ikke er synlige i hverdagen. I spørreundersøkelsen vurderer bare et mindretall at Anska bidrar til konkrete kostnadsbesparelser, og i intervjuene beskrives gevinstene som «trygghet og kvalitet» snarere enn lokal tids- eller kostnadsbesparelse. Dette skaper en opplevelse av at gevinster først og fremst vises i årsrapporter, ikke i den daglige driften.

Vi anbefaler at:

- ▶ Anska utarbeider enkle og lettfattelige gevinst- og resultatrapporter tilpasset ulike målgrupper (politisk nivå, fagmiljøer og virksomheter), hvor det dokumenteres både økonomiske besparelser og gevinster i form av redusert risiko, standardisering og juridisk trygghet.
- ▶ Fylkeskommunene synliggjør og henter ut gevinstene i egen organisasjon, gjennom avtalelojalitet, lokal oppfølging og tydelig formidling av resultater til egne virksomheter.
- ▶ Ved overlevering og implementering av avtaler tar Anska en aktiv rolle i å peke på hvordan gevinstene kan realiseres lokalt, for eksempel gjennom enkle gevinstrealiseringsplaner for større avtaler utarbeidet i dialog med fagmiljøene.

Videreutvikle bærekraftsarbeidet

Arbeidet med klima, miljø og seriositet er godt forankret i avtaler og konkurranser, og dokumentasjonen viser høy vektlegging av slike kriterier. Samtidig viser spørreundersøkelsen at mange opplever oppfølgingen som ressurskrevende, og intervjuene peker på at ambisjonsnivået varierer mellom fylkene. Innovasjon og sirkulærøkonomi er foreløpig lite utviklet, og effektene oppleves mindre synlige ute i virksomhetene. Det betyr at Anska står støtt på fundamentet, men at det er behov for å løfte arbeidet til neste nivå.

Vi anbefaler at:

- ▶ Anska og fylkeskommunene setter tydelige mål for innovasjon og sirkulærøkonomi i relevante avtaleprosesser, og samordner ambisjonsnivået slik at det fremstår realistisk og forankret.
- ▶ Behovseiere og faggrupper involveres mer systematisk, med ansvar for å bringe inn egne fylkeskommuners bærekraftstrategier. Anska bidrar til å omsette disse målene til praktiske krav og kriterier.
- ▶ Resultater synliggjøres bedre for brukerne, gjennom konkrete eksempler på miljøeffekter og samfunnsgevinster i den daglige driften.

Referanser

Akershus fylkeskommune, Buskerud fylkeskommune, & Østfold fylkeskommune. (2024). *Tjenesteavtale for anskaffelser i Akershus, Buskerud og Østfold KO 2025*.

Akershus og Østfold fylkesrevisjon. (2024a). *Forvaltningsrevisjon: Kontraktsoppfølging Akershus fylkeskommune*. Akershus og Østfold fylkesrevisjon.

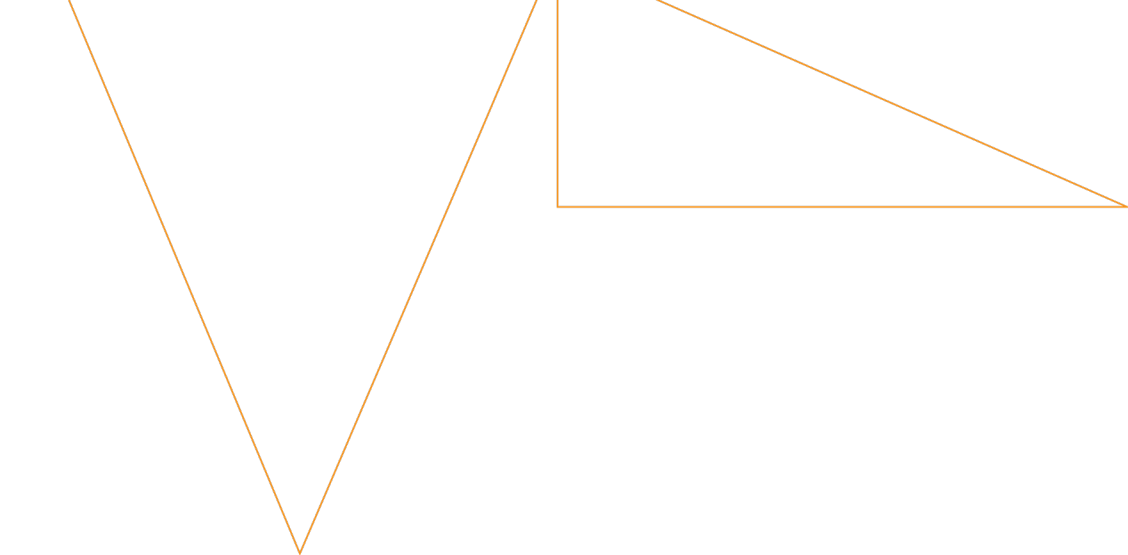
Akershus og Østfold fylkesrevisjon. (2024b). *Forvaltningsrevisjon: Kontraktsoppfølging Østfold fylkeskommune*. Akershus og Østfold fylkesrevisjon.

Anska. (2025). *Årsberetning 2024*. Buskerud fylkeskommune (kontorfylke).

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

Viken fylkeskommune. (2022). *Juridisk utredning om interkommunalt samarbeid*. Viken fylkeskommune.

Viken fylkeskommune. (2023). *Samarbeidsavtale for anskaffelser i Akershus, Buskerud og Østfold kommunalt oppgavefelleskap*. Viken fylkeskommune.



Vedlegg

1. Spørreskjema

1. Velkommen til spørreundersøkelsen!

Denne undersøkelsen er en del av evalueringen av ANSKA KO – oppgave ...

2. Om databehandling og personvern

Formålet med undersøkelsen er å ...

3. ORGANISERING OG KOMMUNIKASJON

4. Hvilken fylkeskommune tilhører du?

Akershus, Buskerud, Østfold

5. Har du hatt kontakt med eller benyttet deg av tjenester fra ANSKA KO siden oppstarten i 2024? (Dette kan være i forbindelse med anskaffelser, rådgivning, støtte, ehandel/bestilling, oppfølging eller andre aktiviteter.)

Ja, flere ganger, Ja, én eller to ganger, Nei, Usikker

6. AVSLUTTENDE SPØRSMÅL (Nr. 6 - 9 vises kun hvis "nei" på foregående spørsmål)

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis 5. Har du hatt kontakt med eller benyttet deg av tjenester fra ANSKA KO siden oppstarten i 2024? (Dette kan være i forbindelse med anskaffelser, rådgivning, støtte, ehandel/bestilling, oppfølging eller andre aktiviteter.) = Nei

7. Du svarte at du ikke har hatt kontakt med ANSKA så langt. Hva tror du er grunnen til det?

Jeg kjenner ikke til ANSKA, Jeg visste ikke at jeg kunne bruke ANSKA, Jeg har ikke hatt behov for anskaffelsesstøtte, Jeg har brukt andre løsninger eller aktører, Jeg vet ikke hvem jeg skulle kontaktet, Jeg har ikke tid/kapasitet til å involvere ANSKA, Annet, spesifiser:

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis 5. Har du hatt kontakt med eller benyttet deg av tjenester fra ANSKA KO siden oppstarten i 2024? (Dette kan være i forbindelse med anskaffelser, rådgivning, støtte, ehandel/bestilling, oppfølging eller andre aktiviteter.) = Nei

8. Har du noen tanker om hvordan fylkeskommunene bør samarbeide om anskaffelser fremover? (Skriv kort og uten bruk av personopplysninger.)

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis 5. Har du hatt kontakt med eller benyttet deg av tjenester fra ANSKA KO siden oppstarten i 2024? (Dette kan være i forbindelse med anskaffelser, rådgivning, støtte, ehandel/bestilling, oppfølging eller andre aktiviteter.) = Nei

9. Din tilbakemelding er registrert

Du har nå besvart de spørsmålene vi ønsket å stille deg. Takk for at du tok deg tid til å svare!

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis 5. Har du hatt kontakt med eller benyttet deg av tjenester fra ANSKA KO siden oppstarten i 2024? (Dette kan være i forbindelse med anskaffelser, rådgivning, støtte, ehandel/bestilling, oppfølging eller andre aktiviteter.) = Nei

10. ORGANISERING OG KOMMUNIKASJON

11. Hvor godt opplever du at roller mellom ANSKA og din organisasjon er avklart?

1 - Svært dårlig avklart, 2 - Dårlig avklart, 3 - Verken dårlig eller godt avklart, 4 - Godt avklart, 5 - Svært godt avklart, ? - Vet ikke

12. Hvor godt opplever du at roller mellom ANSKA og din organisasjon er forstått?

1 - Svært dårlig forstått, 2 - Dårlig forstått, 3 - Verken dårlig eller godt forstått, 4 - Godt forstått, 5 - Svært godt forstått, ? - Vet ikke

13. Hvor godt opplever du at ansvarsfordelingen mellom ANSKA og din organisasjon er avklart?

1 - Svært dårlig avklart, 2 - Dårlig avklart, 3 - Verken dårlig eller godt avklart, 4 - Godt avklart, 5 - Svært godt avklart, ? - Vet ikke

14. Hvor uenig/enig er du i følgende utsagn:

- 14.1 Det er god koordinering mellom ANSKA og vår fylkeskommune
- 14.2 Informasjonsflyten er tilstrekkelig og relevant
- 14.3 Det finnes hensiktsmessige møteplasser og rutiner for samhandling
- 14.4 ANSKA har kompetanse som er relevant for vår organisasjons anskaffelsesbehov
- 14.5 ANSKA har god kompetanse på områder som er viktige for vår organisasjon
- 14.6 Jeg opplever høy grad av tillit i samarbeidet
- 14.7 Jeg opplever at det er lett å få tak i hjelp fra ANSKA når jeg trenger det
- 14.8 ANSKA overholder avtalte frister i samarbeidet

1 - Helt uenig, 2 - Litt uenig, 3 - Verken uenig eller enig, 4 - Litt enig, 5 - Helt enig, ? - Vet ikke

15. LEVERANSEN OG BRUKERTILFREDSHET

16. I hvilken grad dekker ANSKAs tjenester behovene i din avdeling eller enhet?

1 - I svært liten grad, 2 - I liten grad, 3 - I verken liten eller stor grad, 4 - I stor grad, 5 - I svært stor grad, ? - Vet ikke

17. Hvor fornøyd/misfornøyd er du totalt sett med ANSKAs leveranser?

1 - Svært misfornøyd, 2 - Litt misfornøyd, 3 - Verken misfornøyd eller fornøyd, 4 - Litt fornøyd, 5 - Svært fornøyd, ? - Vet ikke

18. SAMHANDLING OG UTFORDRINGER

19. Hva fungerer godt i samhandlingen? Hva kan forbedres? (Skriv kortfattet og uten bruk av personopplysninger.)

20. Er det særskilte utfordringer du har opplevd i samarbeidet med ANSKA? (Skriv kort og uten bruk av personopplysninger.)

21. EFFEKT OG GEVINSTER

22. I hvilken grad mener du at ANSKA bidrar til følgende?

22.1 Effektiv bruk av ressurser i anskaffelsesarbeidet

22.2 Kostnadsbesparelser

22.3 God kvalitet i anskaffelsesprosessene (Med kvalitet mener vi faglighet, ryddighet og hensiktsmessighet i planlegging, gjennomføring og oppfølging.)

22.4 Mer ensartede og koordinerte anskaffelser

22.5 God tilpasning til ulike behov i fylkeskommunene

22.6 Bidrag til oppnåelse av fylkeskommunale tjenestemål

22.7 Bidrag til samfunns mål som klima, miljø, seriøst arbeidsliv og næringsutvikling

1 - I svært liten grad, 2 - I liten grad, 3 - Verken i liten eller stor grad, 4 - I stor grad, 5 - I svært stor grad,
? - Vet ikke

23. Du har svart I svært liten grad / I liten grad på ett eller flere av svaralternativene knyttet til hva ANSKA bidrar til. Kan du utdype litt rundt det? (Skriv kort og uten bruk av personopplysninger.)

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis 22. I hvilken grad mener du at ANSKA bidrar til følgende? - Effektiv bruk av ressurser i anskaffelsesarbeidet = I svært liten grad, I liten grad, Verken i liten eller stor grad eller hvis 22. I hvilken grad mener du at ANSKA bidrar til følgende? - God kvalitet i anskaffelsesprosessene (Med kvalitet mener vi faglighet, ryddighet og hensiktsmessighet i planlegging, gjennomføring og oppfølging.) = I svært liten grad, I liten grad, Verken i liten eller stor grad eller hvis 22. I hvilken grad mener du at ANSKA bidrar til følgende? - Mer ensartede og koordinerte anskaffelser = I svært liten grad, I liten grad, Verken i liten eller stor grad eller hvis 22. I hvilken grad mener du at ANSKA bidrar til følgende? - God tilpasning til ulike behov i fylkeskommunene = I svært liten grad, I liten grad, Verken i liten eller stor grad

24. Er det andre verdier eller effekter du mener ANSKA bidrar til? (Skriv kort og uten bruk av personopplysninger.)

25. UTVIKLING OG AVSLUTTENDE INNSPILL

26. Har du innspill til hvordan ANSKA fungerer, eller hvordan samarbeidet kan utvikles? (Skriv kort og uten bruk av personopplysninger.)

27. Din tilbakemelding er registrert

Du har nå besvart de spørsmålene vi ønsket å stille deg. Takk for at du tok deg tid til å svare!



AGENDA KAUPANG

Agenda Kaupang bidrar til omstilling og utvikling av offentlig sektor. Vi bistår ledere og medarbeidere med faktabaserte beslutningsgrunnlag og effektivisering av prosesser. Agenda Kaupang gjennomfører analyser og rådgiving innen ledelsesutvikling, styring, økonomi, organisasjonsutvikling og digitalisering.