



UNIVERSITETET I
NORDLAND

HANDELSHØGSKOLEN I BODØ • HHB

MASTEROPPGAVE

**Hva er utfordringen ved offentlig anskaffelse
og hvordan kan de overkommes?**

Mona Ada Andersen

BE323E

MBA HHB Tromsø



Abstract

Every year public procurement in Norwegian estimate to nearly 400 billion Norwegian kroner, 14.5 % of our gross domestic product (GDP). In 2012 The Norwegian Public Roads Administration used 2.4 billion Norwegian kroner on external consulting assignments. During the same period, the agency used 870 million dollars on new asphalt.

The wide scope of public procurement, and the importance of responsible use of common resources, reinforces the importance of professional and integrated practices round the procurement processes.

This thesis is limited to public procurement in plan section by The Norwegian Public Roads Administration, planning department in Stavanger. The thesis examines what is perceived as challenging by public procurement and the improvements the respondents (employee) believes are reasonable.

Findings revealed that the main challenges of public procurement was ranking and selection, preparation of tender document, the administrative process and the rigid laws .

The respondents had many strong opinions about what could be improved in the procurement process and how. The main thrust of the conclusion was to form procurement groups that of the project manager and professionals in the road , legal , finance and administration . Suggested supporting initiatives was the development and management of a high quality template works covering all areas of public procurement and upgrade of e - room. It was also suggested that in the long term it should develop a computer program for public procurement. This can be initiated but not implemented locally, then this must have an investment budget.

Using enterprise architecture modeled processes and I came up with suggestions for implementation.

Last but not least, I came with proposals for new studies and projects. These are unmet needs that appeared in the assignment process.

Forord

En leder er ansvarlig for bruk og ytelse av kunnskap.

Peter Drucker

Denne masteroppgaven er avslutningen på mitt erfaringsbaserte Master of Business Administration (MBA) studie. Arbeidet med oppgaven har vært utfordrende, spennende og svært lærerikt. Jeg håper mine funn kan bidra til effektivisering av anskaffelser i Statens vegvesen og andre virksomheter.

Effektivisering av Statens vegvesen har lenge vært på Vegdirektoratets dagsorden og ble manifestert i Nasjonal Transportplan 12. april 2013. Målsetning om modernisering og effektivisering av den offentlige sektor ble ytterligere styrket igjennom landets nye regjering høsten 2013, som skal opprette både et nytt veiforetak og fond samt danne kommunal- og moderniserings fra 1. januar 2014. Oppgavens problemstilling er derfor høyaktuell.

Jeg har vært heldig å få samarbeide med Statens vegvesen i forbindelse med denne oppgaven, til tross for at jeg si skrivende stund er ute i lengere permisjon, for å leve ut den arktiske drømmen på Svalbard. Deltagerne i studiet har gitt meg en unik innsikt i problemstillingen, som jeg på en akademisk måte prøve å kommunisere igjennom denne oppgaven. Jeg takker dere for deltakelsen.

Jeg vil også takke det fantastisk service innstilt bibliotekpersonale ved Universitetet som gitt meg «fjernsupport» til både endnote, ebrary, databasesøk og ekstern tilgang. Med bosted Longyearbyen, ville forskning blitt vanskelig uten deres hjelp. Jeg takker også bibliotekarene ved Longyearbyen bibliotek som har vært svært behjelpelig med å arrangere fjernlån.

Videre takker jeg min kunnskapsrike, ærlige og svært tålmodige veileder, Jan-Oddvar Sørnes, ved Universitetet i Bodø. Han har fungert som mitt kompass når jeg har beveget meg ut i tåken.

Min største takk går til Universitetet i Nordland, som igjennom sin finansierings og organiseringsmodell kan tilby et vederlagsfritt MBA studie av høy kvalitet. Jeg har tidligere i karrieren vurdert å begynne på MBA studier, men har på grunn manglende finansiering, ikke kunne gjøre det. Dere muliggjør drømmen om en mastergrad for alle kvalifiserte kandidater og derigjennom bidrar til å viske ut noen forskjeller i samfunnet.

Sammendrag

Årlig blir det foretatt offentlige anskaffelser for nærmere 400 milliarder kroner her til lands. Det utgjør hele 14.5 % av vårt bruttonasjonalprodukt (BNP). I 2012 brukte Statens vegvesen 2,4 milliarder kroner på konsulentoppdrag. I samme periode brukte etaten 870 millioner kroner på ny asfalt.

Det store omfanget av offentlig anskaffelse, og viktigheten av ansvarlig bruk av fellesskapets midler, forsterker viktigheten av profesjonelle og integrerte forhold rund prosessene.

Denne masteroppgaven begrenser seg til offentlig anskaffelse i planseksjonen ved Statens vegvesen i Stavanger. Oppgaven undersøker hva som oppleves som utfordrende ved offentlig anskaffelse og hvilke forbedringstiltak respondenten (ansatte) mener er fornuftige.

Av funnene kom det frem at hovedutfordringene ved offentlig anskaffelse var rangering og utvelgelse, utarbeidelse av konkurransegrunnlag, den administrative prosessen og det rigide lovverket.

Respondentene hadde mange sterke meninger om hva som kunne forbedres i anskaffelsesprosessen og hvordan. Hovedlinjene i konklusjonen var å danne anskaffelsesgrupper som i tillegg til prosjektleder består av fagpersonell innen vei, juridisk, økonomi og administrasjon. Foreslåtte støttetiltak var utvikling og styring av et høykvalitets mal-verk som dekker alle områdene av offentlig anskaffelse og oppgradering av e-rom. Det ble også foreslått at på sikt burde det utvikles et dataprogram for offentlig anskaffelse. Dette kan initieres men ikke gjennomføres lokalt, da dette må ha et investeringsbudsjett.

Ved hjelp av virksomhetsarkitektur modellerte jeg prosessene og kom med forslag om implementering.

Avslutningsvis kom jeg med forslag til nye studier og prosjekter. Dette er udekkede behov som åpenbarte seg i oppgaveprosessen.

Innholdsfortegnelse

Abstract	i
Forord	ii
Sammendrag	iii
Innholdsfortegnelse	iv
Figuroversikt	v
Tabell liste	v
Begrepsavklaring	vi
1. Introduksjon	1
1.1 Bakgrunn og motivasjon	1
1.2 Problemstilling	3
1.3 Tilnærming til oppgaven	3
1.4 Avgrensninger i studiet	4
2. Teori	6
2.1 Statens Vegvesen	6
2.2 Offentlig anskaffelse	7
2.3 Anskaffelsesprosessen i planseksjonen ved SVV, planseksjon region vest	9
2.4 Virksomhetsarkitektur	12
2.5 Unified Modelling Language (UML)	13
2.6 Ross, Weill & Peterson (2006)'s rammeverk	13
3. Metode	15
3.1 Primærdata - empiri	15
3.2 Analysen av kvalitativ primærdata	17
3.3 Evaluering av primær datainnsamling	18
3.4 Sekundær kvalitativ datainnsamling	20
3.5 Tolkning av resultatene	20
4. Funn	21
4.1 Rangering og utvelgelse av anbud	22
4.2 Utarbeidelse av konkurransegrunnlaget	26
4.3 Den administrative prosessen	29
4.3 Lovverket	31
5. Diskusjon	32
5.1 TOWS analysen	32
5.2 «Could be» scenarier rangering og utvelgelse	34
5.3 «Could be» scenarier utarbeidelse av konkurransegrunnlaget	35
5.4 «Could be» scenarier den administrative prosessen	36
5.5 «Could be» scenarier lovverket	37
5.6 Den valgte virksomhetsarkitekturen	37
5.7 Implementering og profitering av virksomhetsarkitektur	38
6. Konklusjon og forslag til videre studier og prosjekter	40
6.1 Konklusjon	40
6.2 Forslag til nye studier og prosjekter	42
Litteraturliste	43
Vedlegg 1	45

Figuroversikt

Figur 1 Overordnet virksomhetsprosesskart offentlig anskaffelse.....	2
Figur 2 Rammeverket for studiet	5
Figur 3 Organisasjonskart Vegdirektoratet og Statens vegvesen.....	6
Figur 4 Anskaffelsesprosessen rammeverk i prosesskart.....	9
Figur 5 Prosesskart anbudsrunder.....	10
Figur 6 Anskaffelsesprosessen i prosessnivåkart	10
Figur 7 Oversikt over respondentene	16
Figur 8 Årsaksanalyse NS 5814:2008.....	18
Figur 9 Utfordringene ved offentlig anskaffelse	22
Figur 10 Tildelingskriterier offentlig anskaffelse	23
Figur 11 Forslag til anskaffelsesgruppe	26
Figur 12 Detaljromfang ved utarbeidelse av konkurransegrunnlag	27
Figur 13 Tidslinje anskaffelsesprosessen.....	30
Figur 15 Metamodell rangering og evaluering.....	35
Figur 16 Metamodell av dannelse av anskaffelses ekspertgruppe	36
Figur 17 Samhandlingsmodell	38

Tabell liste

Tabell 1 Terskelverdier	8
Tabell 2 TOWS matrisen.....	33

Begrepsavklaring

Fagdisiplinen innkjøp er, som tidligere nevnt, ikke dypt utviklet faglig teoretisk fundamentert. Jeg forklarer derfor oppgavens mest brukte begrepene under.

Anskaffelse	synonymt med innkjøp
Anbud	et tilbud som blir inngitt
Doffin	database for offentlig innkjøp, brukt i Norge
Difi	Direktoratet for forvaltning og IKT
Innkjøper	En som anskaffer virksomheten eksterne ressurser til de mest fordelaktige betingelsene.
KOFA	Klagenemda for offentlig anskaffelser, er et offentlig oppnevnt klageorgan som behandler saker som omhandler brudd på regelverket ved offentlig anskaffelse.
Kontrakt	Skriftlig avtaledokument der gjensidig rettigheter og forpliktelser for både leverandør og kunde fremkommer.
TED	Database for offentliggjøring over EØS terskelverdien
Terskelverdi	Verdier som avgjør hvilken prosedyre anskaffelsen skal følge
Tildelingskriterier	Kriterier som blir lagt til grunn for tildeling i anskaffelseskonkurranse

1. Introduksjon

Første kapittel gir informasjon om bakgrunn og motivasjon for oppgave og en beskrivelse av problemstillingen. Oppgaven går deretter inn på oppbygging, tilnærming og fremstilling av funn samt konklusjon. Avslutningsvis kommer jeg med ideer til nye oppfølgende masteroppgaver og prosjekter.

1.1 Bakgrunn og motivasjon

Ifølge Direktoratet for forvaltning og IKT (difi) omhandler offentlig anskaffelse det offentlige innkjøp av varer og tjenester, bygg, anlegg og eiendommer (www.difi.no). De sist publiserte tallene fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at offentlig anskaffelse i 2011 nærmet seg 400 milliarder kroner, eller 14.5 % av Norges bruttonasjonalprodukt (SSB, 2012). I 2012 brukte Statens vegvesen 2,4 milliarder kroner på konsulentoppdrag. I samme periode brukte etaten 870 millioner kroner på ny asfalt. (Dagens Næringsliv, 2013).

En regulert offentlig anskaffelsesprosess er essensiell slik at de grunnleggende prinsippene om god forretningsskikk, forholdsmessighet, likebehandling av leverandører, forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet blir beskyttet samt at man fremmer konkurranse, innovasjon og nyskaping.

Denne masteroppgaven undersøker konkrete utfordringer en virksomhet har i forbindelse med den offentlige anskaffelsesprosessen, med anbefalinger om tiltak for effektivisering, ved hjelp av virksomhetsarkitektur metoder. Virksomheten er Statens vegvesen, planseksjon i Rogaland som har kontorsted Stavanger.

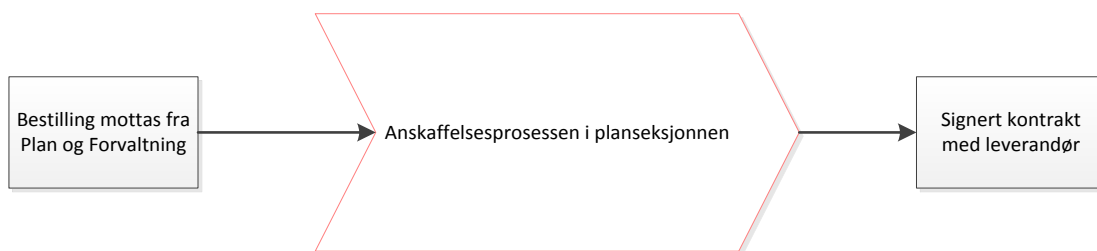
Oppgaven vil konsentrere seg om Statens vegvesens planseksjon i Stavanger og dets utfordringer i forbindelse med gjennomføring av offentlig anskaffelser med anslått verdi over kr. 500 000.

Nedfelt i Stortingsmelding 26 Nasjonal Transportplan (NTP) som ble lagt frem den 12.4.2013, er at Statens vegvesen skal effektiviseres med 10-15 %, hvorav planseksjonen effektiviseringskrav er 4 %. Målingene er ikke absolutte da Statens vegvesen ikke er en profittd genererende virksomhet. Fylkesavdelingene inngår forpliktende resultatavtaler med Vegdirektoratet. Effektivisering og økt forståelse av anskaffelsesprosessen vil være et viktig bidrag for å nå dette målet.

Vegdirektoratets risikoanalyse avdekte at tre nøkkelfaktorer for måloppnåelse, befinner seg i kritisk eller rød sone (Vegvesenboka, 2013), henholdsvis:

- Kostnadsøkninger
- Manglende effektivitet i planlegging
- Manglende kapasitet og kompetanse i transportsektoren

Da omfanget av pågående og kommende veiprojekter er langt større enn ressursene tilgjengelig internt i planseksjonen, må etaten benytte seg av ekstern kompetanse. Innkjøp av konsulenttenester til planlegging av veier foregår kontinuerlig og den overordnede prosessen er modellert under.



Figur 1 Overordnet virksomhetsprosesskart offentlig anskaffelse

Forskriften om offentlig anskaffelse (2006) er komplisert, konkurransegrunnlagene lange og kan være vanskelig å sette seg inn i og prosessen langtekkelig. Lovene og prosedyrene rundt offentlig anskaffelse er laget for å sikre at prinsippene om konkurranse, likebehandling og ikke diskriminering, god forretningsskikk, forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet og forholdsmessighet blir møtt. Selv om årsaken til kompleksiteten er forståelig, skal det i denne oppgaven vurderes hvordan dette kan gjøres enklere og mer effektivt og smidig uten hverken å sette de grunnleggende prinsippene for offentlig anskaffelse på spill eller bevege seg utenfor lovverket.

Motivasjonen for oppgave kom som en konsekvens av at jeg selv har erfart å utsette anskaffelser og avlyse konkurranser på grunn av de overnevnte årsakene og dermed forsinket prosjekter, samt vært vitne til at dette har skjedd i flere Statens vegvesen sine seksjoner.

1.2 Problemstilling

Igjennom årsaksanalyse og mulighetsstudie mener jeg at man kan finne metoder som effektiviserer og smidig gjør den offentlige anskaffelse prosessen, som vil sikre raskere og bedre anskaffelser som igjen bidrar til måloppnåelsen nedfelt i Nasjonal Transportplan om effektivisering på 4 %.

Problemstilling:

Hvordan effektivisere offentlig anskaffelse: en case studie av Statens vegvesen, planseksjonen, Rogaland.

- **Hva kjennetegner dagens praksis og hva er hovedutfordringene?**
- **Hvordan kan prosessene effektiviseres?**

Problemstillingen befinner seg innenfor tre fagområder, henholdsvis innkjøp, juss og veiplanlegging. Oppgaven både undersøker og utfordrer dagens praksis, da behov for effektivisering har meldt seg. Jeg ønsker å utforske og besvare spørsmålene med utgangspunkt i virksomhetsarkitektur (Ross, Weill, Robertson, 2006) , Unified Modelling Language (Eriksson& Penker, 2000) og empiri.

To underproblemstillinger brukes i årsaksanalysen for å komme frem til gode alternative måter å gjennomføre offentlig anskaffelse på:

- Hva er kostnadene ved dagens praksis?
- Hva er vinningen ved foreslåtte endringer?

1.3 Tilnærming til oppgaven

Per i dag er teoretisk forskning innen fagområdet innkjøp særdeles magert, sammenlignet med andre fagfelt (Brynhildsvoll, 2011). Arbeidet med denne masteroppgaven har verifisert påstanden, da teori om problemstillingen ikke ble funnet. Teoridelen blir derfor en beskrivelse av Statens vegvesen, den offentlige anskaffelsesprosessen ifølge Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (Forsynings- og administrasjonsdepartementet, 2012) og prinsippene som ligger til grunn for lov om offentlig anskaffelser (Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, 2001). I tillegg beskrives virksomhets arkitektur og Unified Modelling

Language (UML). Modellene brukes til å visualisere dagens situasjon og fremtidig «could be» situasjoner.

Denne oppgaven har en mer praktisk-tilnærming. Hovedtyngden er på den empiriske undersøkelsen og diskusjonen av funnene. De viktigste funnene gjengis ukryddret i kapittel 4 og forskjellige «could be» scenarier diskuteres i kapittel fem, med konklusjon og forslag til videre studie i kapittel seks. Generell innkjøpsteori blir ikke gjengitt her da det ikke anses som hensiktsmessig.

Målgruppen for denne oppgaven er prosjektledere ved planseksjonen i Statens vegvesen, andre innkjøpere, studenter og sensor, det er derfor lagt vekt på balanse av det faglige innholdet. Oppgaven er skrevet på en måte som skal gjøre den leselig til hele målgruppen, men det er en klar fordel om man har kunnskap om offentlig anskaffelse, virksomhetsarkitektur og UML.

1.4 Avgrensninger i studiet

Selv om Norge bruker en mindre prosentandel av BNP enn EU-gjennomsnittet, henholdsvis 19,4 % mot Norges 14,5 % i 2011 (SSB, 2012) er fagområdet offentlig anskaffelse svært omfattende. Jeg har begrenset oppgaven til offentlig anskaffelse for Statens vegvesen, planseksjonen, Rogaland, kontorsted Stavanger, verdi over kr. 500 000.

Begrensningen er valgt da dette er et fagområde jeg sitter med mest kunnskap om og har god tilgang til informasjon på. Videre er omfanget av anskaffelse i Statens vegvesen av en slik størrelse at funnen her vil kunne gjøres gjeldende i andre deler av Statens vegvesen og for andre offentlige etater. Oppgaven tar for seg anskaffelsesprosedyren åpen anbudskonkurranse, forskrift om offentlige anskaffelser paragraf 4-2 pkt. a, «som tillater alle interesserte leverandører å gi tilbud, men som ikke tillater forhandling» (Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2012). Oppgaven inkluderer ikke rammeavtaler og dynamiske innkjøpsordninger. Rammeverket av studiet vises under:



Figur 2 Rammeverket for studiet

2. Teori

I kapittelet under gjør jeg rede for teorier og sekundærdata benyttet i forbindelse med denne oppgaven.

2.1 Statens Vegvesen

Statens vegvesen er en kompetansebedrift som ansetter ca. 6500 mennesker (Statens vegvesen, 2012). Virksomheten er delt inn i to forvaltningsområder, Vegdirektoratet og fem regioner, nord, sør, vest, øst og midt. Primæroppgavene er planlegging, bygging, forvaltning, drift og vedlikehold av riks- og fylkesvegnettet, hvor de er underlagt Samferdselsdepartementet. I tillegg har SVV ansvar fergetilbud på riks- og fylkesvei, kjøretøykontroll, tilsyn med trafikkopplæring og gjennomføring av førerprøver. Under illustreres organiseringen av Statens vegvesen og vegdirektoratet.



Figur 3 Organisasjonskart Vegdirektoratet og Statens vegvesen

Av Nasjonal transportplan (Vegdirektoratet, 2013) fremkommer etatens gjeldende mål, visjon og verdier som er:

Mål *«å tilby effektivt, tilgjengelig, sikkert, og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling».*

Visjon *«på veg for et bedre samfunn»*

Verdier *« profesjonelle, framtidsrettet og inkluderende*

Nasjonal Transportplan er Statens vegvesens rammeverk og den vedtas av Stortinget hvert fjerde år. Planseksjonen er Statens vegvesens egen leverandør av planverk som kommunedelplaner og reguleringsplaner, samt forprosjekter og konsekvensutredninger for primært riksveier og fylkesveier. Planseksjonen Rogaland er lokalisert i Stavanger og har 38 ansatte fra åtte forskjellige nasjoner med bakgrunn fra tekniske-, kreative-, merkantile-, real- og natur fag. Planseksjonen utarbeider sine planverk både på oppdrag fra SVV og Rogaland fylkeskommune. Planseksjonen følger både lov og forskrift om offentlig anskaffelse og er godt bemannet med riktig kompetanse for veiplanlegging.

2.2 Offentlig anskaffelse

Igjennom sine avtaler om Europeisk Økonomisk Samarbeid (EØS) og med World Trade Organisation (WTO) forplikter Norge seg til å følge bestemte internasjonale regler for offentlig anskaffelser. Behovet for offentlig anskaffelse har sin forankring i konsumentteori (Ringstad, 2011). Den offentlige sektor agerer med konkurranse når et behov oppstår og markedet reagerer med anbud. Hensikten med offentlig anskaffelse er å dekke et behov det offentlige ikke kan dekke selv samtidig som offentlig anskaffelse « bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk» (Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2006). Videre skal offentlig anskaffelse spille en sentral rolle i videreutvikling av et bærekraftig leverandørmarked.

Grunnprinsippene skal sikre at alle leverandørene konkurrerer innenfor de samme rammene med de samme vilkår. Konkurransen ved offentlig anskaffelse skal sikre effektiv bruk av offentlige midler gjennom grunnprinsippene om konkurranse, god forretningsskikk, forholdsmessighet, likebehandling, forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet. Regelverket, som kan oppleves som rigid, hjelper det offentlige til å handle med stor integritet som gir det generelle publikum stor tillit til at offentlige anskaffelser foregår slik at det tjener fellesskapet best mulig. Et av kjennetegnene på at dette tjener fellesskapet best er effektivitet. Effektivitet måles ved verdiskapning delt på ressursbruk (Hoff, 2010). Videre bidrar offentlige kontrakter til forutsigbarhet og trygghet for virksomhetene som har inngått disse, som gir rom for innovasjon. Målet ved konkurransen er at virksomheter leverer sine beste tilbud, noe som krever et grundig utarbeidet konkurransegrunnlag.

Offentlig anskaffelse reguleres av:

- Lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69 (LOA)
- Forskrift om offentlige anskaffelser av 17. april 2006 nr. 402 (FOA)

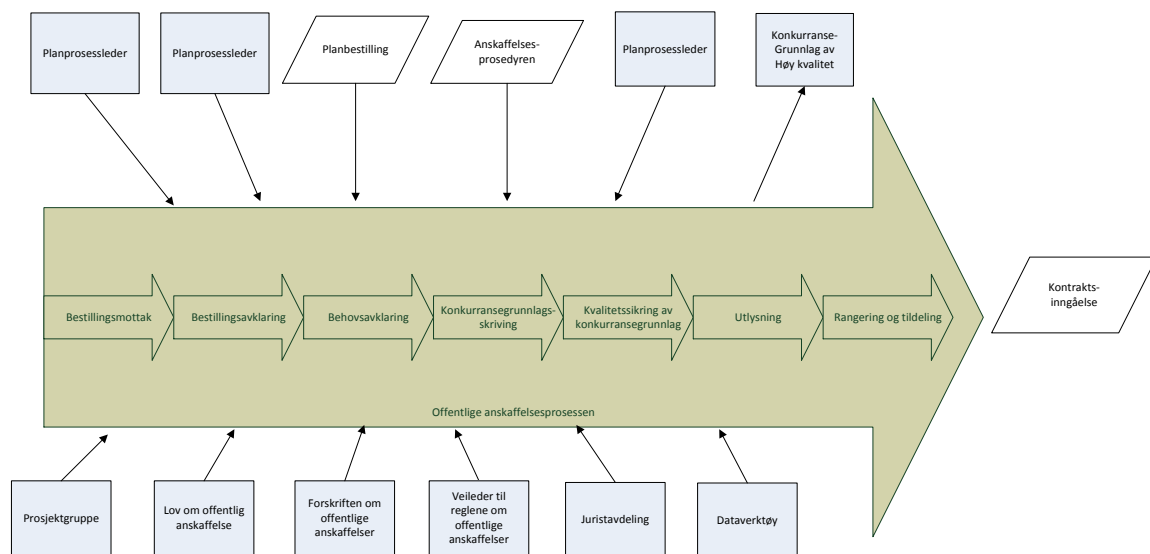
Forskriften om offentlige anskaffelser er delt i fire deler og hvilken del av forskriften som skal benyttes avgjøres i stor grad av terskelverdiene. Terskelverdier sier også noe om hvilken kunngjøringsform som skal brukes. Under i tabell 1 er terskelverdiene for statlige myndigheter ved kjøp av varer og tjenester. Terskelverdien for annen offentlig myndighet er litt annerledes enn denne. Terskelverdien for at statlige myndigheter må gjøre en EØS-kunngjøring i TED for varer og tjenester, 1 million kroner, enn for andre som forholder seg til 1.6 millioner.)

Forskrift	Kunngjøring
Del I Under kunngjøringsgrense 100 000 kroner	Innhent tre tilbud Protokoll og erklæringer
Del II Under terskelverdiene 500 000 kroner	Nasjonal kunngjøring Doffin
Del III 1 000 000 kroner	EØS kunngjøring TED
Del IV	Andre prosedyrer

Tabell 1 Terskelverdier

2.3 Anskaffelsesprosessen i planseksjonen ved SVV, planseksjon region vest.

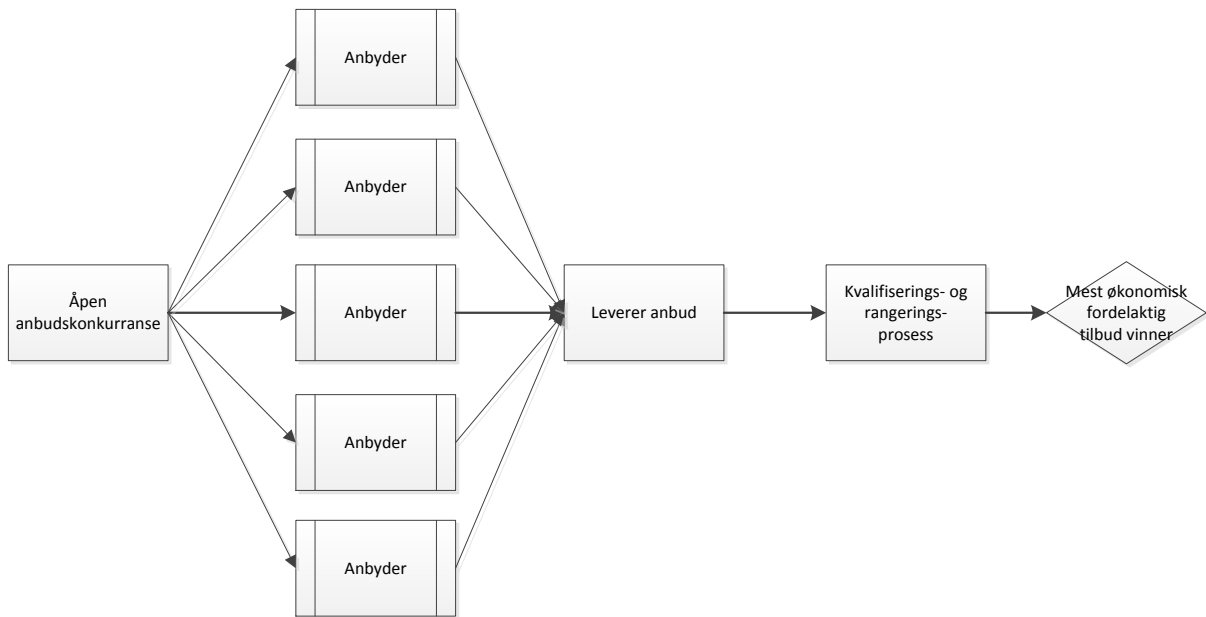
Denne oppgaven vil omhandle anskaffelser som går inn under del II og III av forskriften for offentlig anskaffelse, altså anskaffelser over NOK 500 000 (Forskrift om offentlig anskaffelse, 2006). I denne oppgaven vil jeg evaluere anskaffelsesprosessen ved hjelp av åpen anbudskonkurranse (Forsynings- og administrasjonsdepartementet, 2007). Under modelleres anskaffelsesprosessens rammeverk for offentlig anskaffelse i planseksjonen, ved hjelp av Eriksson & Penker (2000) modeller for virksomhetsmodellering.



Figur 4 Anskaffelsesprosessen rammeverk i prosesskart

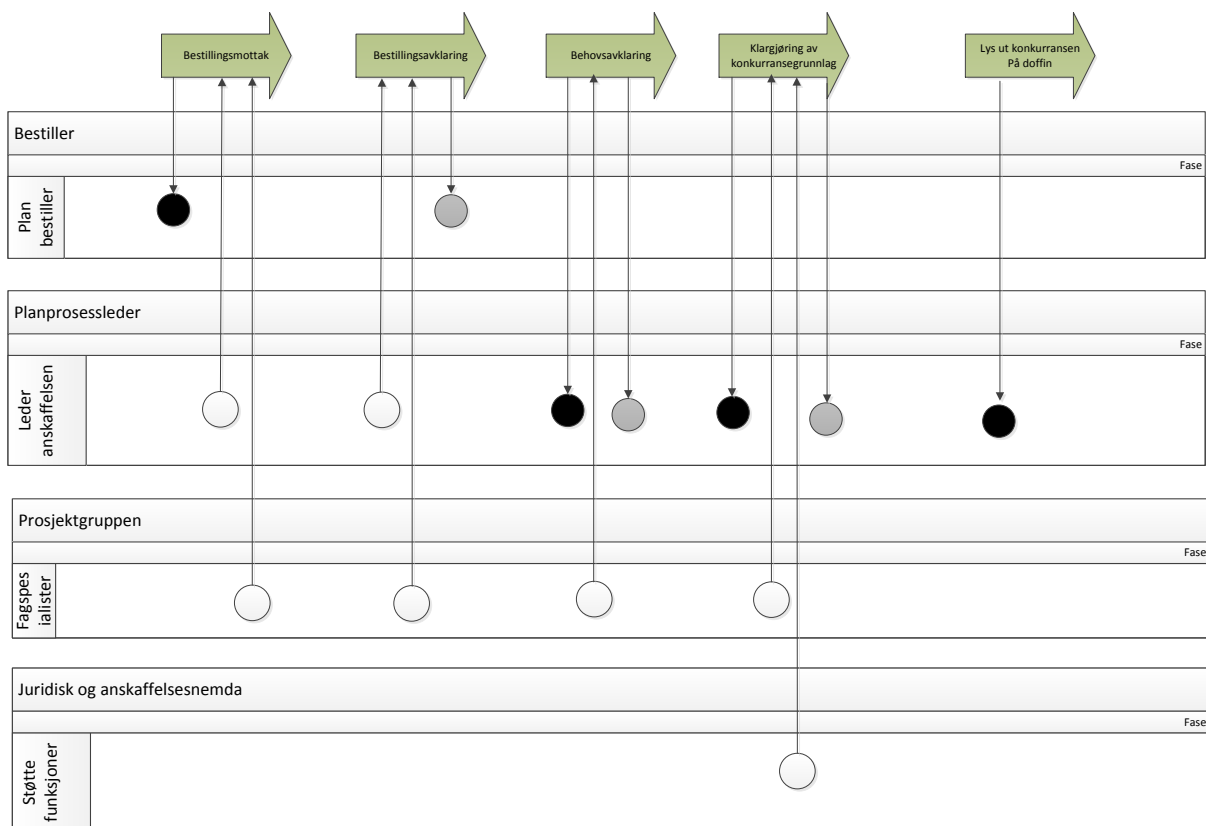
Planseksjonen bruker åpen anbudskonkurranse der hele leverandørmarkedet kan levere anbud. Prekvalifisering uteblir, derimot dokumenterer leverandørene at de kvalifiserer møter tildelingskriteriene via sitt anbud. Alle tilbud blir behandlet av anskaffer, men det foregår ingen forhandlinger. Det mest økonomisk fordelaktige tilbudet av de kvalifiserte anbyderne vinner konkurransen.

Kvalifikasjonskravene er godkjent skatteattest som ikke er eldre enn seks måneder gammel og HMS-attest (egenerklæring). Tildelingskriteriene er noe som blir avdekket i behovsanalysen prosjektlederen gjennomfører. Tildelingskriteriene må ikke komme i konflikt med de grunnleggende prinsippene for offentlig anskaffelse. Under er en åpen anbudskonkurranse modellert.






Figur 5 Prosesskart anbudsrunderen

Under illustreres anskaffelsesprosessen med ansvarskart frem til utlysning av konkurranse ved hjelp av Unified Modeling Language (Eriksson og Penker, 2000).



Figur 6 Anskaffelsesprosessen i prosessnivåkart

		
Skrive informasjon	Lese informasjon	Oppdatere informasjon

2.4 Virksomhetsarkitektur

Et tradisjonelt organisasjonskart visualiserer posisjoner og relasjoner mellom posisjonen, mens virksomhetsarkitektur illustrerer virksomhetens prosesser, struktur og relasjon mellom prosessene.

Det finnes ingen absolutt definisjon på virksomhetsarkitektur. Jeg har oversatt en fra engelsk, som lyder: «den logiske organiseringen av virksomhetsprosesser og IT infrastruktur, som reflekterer integrasjonen og standardiserte forutsetninger av virksomhetens driftsmodell» (Ross, Well og Robertson, 2006). Jeg har også valgt å støtte seg til en definisjon av Vernadat (1996) referert i Eriksson og Pekner (2000) og oversatt fra engelsk av undertegnede: «en organisasjons sett av elementer med klar relasjon til hverandre, som sammen former en helhet ved dets funksjoner. Elementene representerer den organisatoriske og atferdsmessige struktur av virksomhetssystemet, og viser abstraksjoner av nøkkelprosessene og strukturen i virksomheten».

Virksomhetsarkitektur er en prosess der man overfører en virksomhets visjon og strategi til effektiv endring i virksomheten ved å utvikle, kommunisere og forbedre nøkkel forutsetninger, prinsipper og modeller.

«Virksomhetsarkitektur dreier seg om hvordan en virksomhet er organisert, hvordan arbeidsprosesser er satt sammen og hvordan IT-løsninger utnyttes. En virksomhetsarkitektur består av prinsipper, metoder og modeller som til sammen beskriver dette i en helhet. Hensikten med en godt beskrevet og omforent virksomhetsarkitektur er blant annet at enkeltløsninger realiseres i en helhetlig sammenheng og ikke hver for seg. Formålet er å sikre god sammenheng mellom arbeidsprosesser og IT-løsninger og å unngå at det etableres informasjonssystemer som ikke snakker sammen, eller såkalte siloer» (Direktoretat for forvaltning og IKT 2009).

Jeg vil streve for at arkitekturen er gjennomførbar og mulig å implementere, slik at planseksjonen kan nå sine mål. Det vil kun bli fokusert på nøkkel prosesser og struktur. Det representerer synet til både seksjonsleder, prosjektleder og fagspesialister. Arkitekturen vil

tilpasse og illustrere endringer og den vil derfor være lett å forstå både for ansatte og andre som interessenter.

Virksomhetsarkitekturs posisjon i organisasjoner er mellom IT og virksomhetsplanlegging. Av programvare benytter Statens vegvesen seg av Microsoft Word og Excel samt web baserte Doffin og TED databasen til anskaffelse over kr 500 000.

2.5 Unified Modelling Language (UML).

Jeg brukte Eriksson og Penker (2000) universelle modelleringspråk UML til å modellere nåværende situasjon, scenarier for «kan bli» situasjoner og til sist fremtidig «to be» situasjon. Modeller for prosesser, informasjon, og samhandling ble kontinuerlig tegnet opp og dokumentert for å bedre forstå bedriften, prosessene og interaksjonen og for å visualisere muligheter for forbedring.

Unified Modelling Language (UML) ble introdusert i 1997 og var i utgangspunktet et modelleringspråk for programvareutvikling. Språket er senere blitt tatt i bruk for å modellere virksomhetsarkitektur. UML hjelper en virksomhet til å se på et aspekt av gangen, for å se abstraksjonen i prosessen samtidig som man overser irrelevant data. Prosessen blir vasket for all støy, noe som er avgjørende for å forstå et komplekst system.

Fordelen med UML er at det tillater en til å fange oppbyggingen av prosesser å presist som mulig, vider kan man deretter legge til endringer og simulere hvordan disse vil virke i virkelighetslivet. UML består av flere typer diagrammer, mange av de vil bli brukt i denne oppgave.

2.6 Ross, Weill & Peterson (2006)'s rammeverk.

Med utgangspunkt i Ross, Weill & Peterson (2000) sin virksomhetsarkitektur teori, identifiseres planseksjonen Rogaland som en matrisebasert organisasjon, hvor en prosjektleder er ansvarlig for gjennomføringen av anskaffelse. Andre fagdisipliner i etaten bidrar til faglig når forespurt. Seksjonen har en koordinerings operativmodell.

Med koordinerende operativmodell menes:

- Delt kunder, produkt og leverandører
- Avdelingene har innvirkning på andre avdelinger

- Driftsmessig egen enhet
- Autonom ledelse
- Enheten kontrollerer egne avgjørelser
- Har egne IT maler, da sentral system mangler, kun veiledende maler.

Optimalt skulle seksjonen hatt en forenende operativ modell, der planseksjoner og vegvesenet som helhet kan utveksle erfaring og delt IT system for offentlig anskaffelser.

Anskaffelsesprosessene er beskrevet i Statens vegvesens kvalitetssystem. Statens vegvesen har få prosesser som krysser hverandre, men mye felles informasjon kunne vært delt på en lite effektiv måte. Virksomhetsarkitektonisk modenhetsnivå er nivå en, det jobbes i silo.

Tilnærmingen til virksomhetsarkitektur skjer ovenfra og ned, ledelsen er aktiv. Det nåværende virksomhetsarkitektoniske initiativ er obligatorisk bruk av konkurransegrunnlag med støtte i kvalitetssystemet og om man er heldig, fra en anskaffelseskoordinator. Ledelsen er oppmerksom på virksomhetens evner og muligheter, men det komplekse statlige systemet kan virke forsinkende på virksomhetsarkitekturens modningsprosess. Utfordringen det konsentreres om i denne oppgaven er forsinkelser på grunn av kompleksiteten rundt offentlig anskaffelse.

3. Metode

Hensikten med dette kapitlet er å redegjøre for den vitenskapelige metoden som ble benyttet for å belyse problemstillingen. Med metode mener jeg verktøykassen som kan benyttes for å samle informasjon og bruke det på en objektiv måte.

Jeg har delt undersøkelsen i to: en litteratur undersøkelse og en empirisk undersøkelse. Datainnsamlingsmetodene som er valgt for å besvare oppgaven er en kombinasjon av primær og sekundært datainnsamling. Under beskrives det hvordan både ny informasjon, primær data, og tidligere innsamlet data, sekundærdata, ble samlet inn og brukt til dette formål. Videre utdypes undersøkelsesdesignet, selektering av informanter, analysen, verifiseringen samt konklusjon og tolkning.

3.1 Primærdata - empiri

Primærdata eller direkte data er data som er observert eller samlet inn direkte av forskeren, i dette tilfelle, meg. Kvalitativ data er empiri uttrykt i ord (Kvale, 1997). Jeg har ved hjelp av empiri identifisert årsakene til om offentlig anskaffelse oppleves som utfordrende, hvorfor det er utfordrende og analysere forskjellige forslag til hvordan dette kan gjøres enklere og mer kvalitetssikkert innen en seksjon i en etat. Jeg har derfor valgt en ren kvalitativ forskningsmetode for datainnsamling av empirisk data til denne masteroppgaven.

Det ble arrangert individuelle åpne intervjuer/samtaler med seks personer. En fra anskaffelsesnemnda og fem prosjektledere som med jevne og ujevne mellomrom foretar anskaffelser. Dette sikrer bredde, dybde og variasjon av respondenter da de representerer både de som utfører offentlig anskaffelse og de som jobber med både å hjelpe til med konkurransene og validerer konkurransene. Jeg forsikret meg på forhånd at respondentene er kvalifiserte til undersøkelsen med tanken på arbeidsoppgaver. Metoden ble valgt fordi det er få, men kompetente respondenter noe som sikrer at kompleksiteten i problemet blir bedre belyst. Det var spesielt interessant å se hvordan de forskjellige respondentene som har forskjellige roller i anskaffelsesprosessen, oppfatter rammeverket som prosedyre og forskrift og kompleksiteten av dette. Intervjuene ble tatt opp på jeks smart telefon og senere transkribert. Intervjuene var åpne, der respondentene hadde full forståelse av måloppnåelsen. Intervjuet var strukturert rundt problemstillingen med nøkkelspørsmål som:

- Hvilken stilling respondenten har, samt fartstid samt omfang av anskaffelser utført?

- Hva mener respondenten er de utfordrende delene av offentlig anskaffelse prosessen?
- Hva mener respondenten kan forenkles anskaffelsesprosessen og hvordan?
- Hva er fordelene ved å innføre foreslåtte forenklingstiltak?

Funnene fra intervjuene er et resultat av erfarings-basert teori, eller grounded theory. Grounded theory ble utviklet av Glaser and Straus i 1967. I korte trekk går den ut på at en oppdager teoriene igjennom informasjonsanalyse eller dataanalyse (Yin, 2009). Jeg begynte med rådata, tilegnet meg kompetanse etter hvert som jeg gjennomførte intervjurunden og tilpasset intervjuene deretter. Teoriene kommer ut av dataen, ikke motsatt at man har teori og verifiserer det mer primær data. Ved intervjugjennomføringen blir det dratt paralleller mellom det pågående intervjuet og på de som har foregått før. Der jeg følte et metningspunkt rundt noen elementer, avsluttet jeg utspørringen om det (Ryen, 2002). Intervju-runden viser seg etter hvert å ikke gi ny informasjon, og jeg vurderte dette slik at metning hadde blitt oppnådd. I figuren under gis en oversikt over informantene.

Dato og tid	Navn	Tittel	Lokasjon
31.10.2013 10:07-11:00	Laila Løkken Christensen-Dreyer	Landskapsarkitekt / Prosjektleder	Stavanger
1.11.2013 14:09-14:43	Ståle Bjørgo	Anskaffelseskoordinator	Bergen
5.11.2013 10:02-10:36	Svein Mæle	Arealplanlegger / Prosjektleder	Stavanger
21.11.2013 12:21-12:56	Franka Reina Häussler	Landskapsarkitekt / Prosjektleder	Stavanger
1.12.2013 19:51-20:12	Matthias Hundt	Landskapsarkitekt / Seksjonsleder	Stavanger
13.12.2013 09:49-10:48	Tore Ronny Johansen	Vei ingeniør / Prosjektleder	Stavanger

Figur 7 Oversikt over respondentene

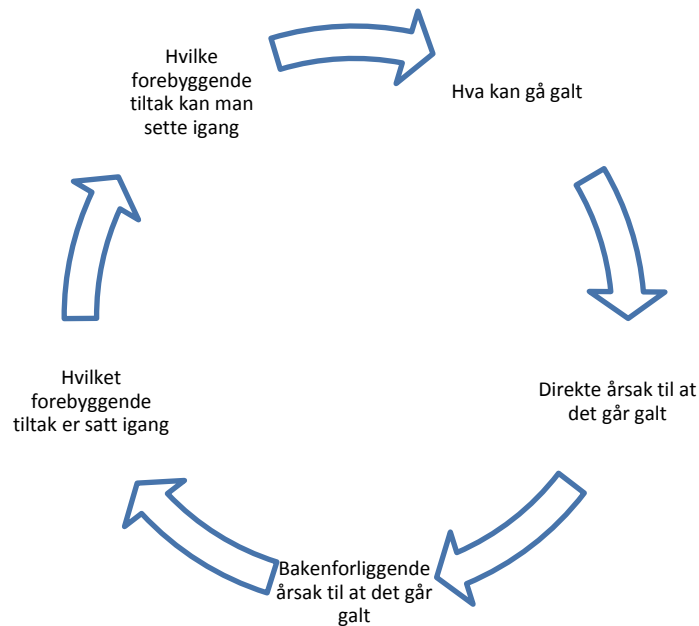
Fordelene ved å bruke kvalitativ metode er at man får frem mer detaljer og nyansert informasjon rundt problemstillingen, som ville vært vanskelig ved hjelp av et vanlig spørreskjema. Ved bruk av åpne samtaler får jeg en fleksibilitet som vil kunne bidra til en bedre forståelse av direkte og indirekte årsak til problemene, da prosessen er interaktiv. Igjennom årsaksanalyse kan man lage strategi og utforme nye prosedyrer som gjør prosessen

enklere. Dataen blir med denne metoden analysert underveis og man kan dermed ta avgjørelser om videre datainnsamling underveis.

Ulempene og utfordringen med kvalitative datainnsamling er flerfoldige. For det første kan det være mer ressurskrevende enn å samle inn kvalitativ data, det kan være vanskelig å systematisere da detaljrikdommen er stor og uoversiktlig. Analysefasen kan bli mer kostbar i form av både tid og penger. Forskerens profesjonalitet og kritiske og analytiske evne kan svekkes som et resultat av at forsker danner personlige relasjoner til respondenten. Ved åpen kvalitativ metode kan fleksibiliteten bli så omfattende at forskere får problemer med å komme til en konklusjon. Videre vil integritet, forskerens profesjonalitet og personlig avstandsbalanse og evne til kritisk tenkning være avgjørende for kvaliteten på dataen. Jeg har etter beste evne prøvd å overkomme disse utfordringene.

3.2 Analysen av kvalitativ primærdata

Intervjuene er transkribert, systematisert og analysert basert på de ulike fasene beskrevet i grounded theory. Analysen er inspirert av Norsk standard NS 5814:2008 krav til risikovurderinger. Kritiske spørsmål blir stilt til dataen som, hva er hovedårsaken til at problemet, hva er den bakenforliggende årsaken, hva er gjort nå for å hindre at problemet oppstår og hvilke nye tiltak kan innføres for å unngå at problemene oppstår. Det hele illustreres under.



Figur 8 Årsaksanalyse NS 5814:2008

Funnene ble kontinuerlig tegnet inn i virksomhetsarkitektur modeller basert på Eriksson og Penker (2000) Unified Modeling Language (inkl. UML) extension. Funnene er presentert i kapittel fire og fem.

3.3 Evaluering av primær datainnsamling

Intern gyldighet fokuserer på om forskeren har en hendelse, problem eller konklusjon på en korrekt måte (Jacobsen, 2005). Intern gyldighet oppnås ved en intern valideringsprosess.

Validering av primærdata skal ta stilling til:

- Åpenhet
- Troverdighet
- Overførbarhet
- Pålitelighet.

Nøkkelspørsmål som er besvart i validering av kandidatens oppgave er:

1. Er begrepene gyldig?
2. Er undersøkelsen gyldig eksternt? Tåler undersøkelsesprosessen, funnen og konklusjon dagens lys?

3. Er undersøkelsesmetoden internt gyldig?

- Er spørsmålene og samtalene utformet på en ikke ledende måte?
- Holdt jeg fokus på rollefordeling, intervjuer og respondent?
- Sørget jeg for at respondentene hadde tilstrekkelig kunnskap om det de ble spurt om, slik at svarene kunne være nyttig i modelleringsprosessen?

4. Hvor pålitelig er funnene?

- Ville funnene vært annerledes om andre respondenter var blitt selektert?

Ekstern gyldighet er når en kan generalisere funnene i en undersøkelse og overføre den til andre områder (Jacobsen, 2005). I denne oppgaven er spørsmålet om funnen gjort for å forenkle den offentlige anskaffelsesprosessen i planseksjonen hos Statens Vegvesen, Stavanger, kan generaliseres for deretter å overføres og oversettes til andre sammenhenger. Ander nærliggende sammenhenger vil være offentlig anskaffelse i andre planseksjoner i andre regioner, andre avdelinger i Statens vegvesen nasjonalt samt andre offentlige organisasjoner.

Ifølge Jacobsen (2005) er det fire hovedparameterer som er avgjørende for undersøkelsens gyldighet:

1. Har undersøkelsesdesignet og analysen hatt stor påvirkning på resultatet?
2. Har jeg målt det som var ønskelig å måle?
3. Har jeg grunnlagsdata for konklusjonene som blir dratt?
4. Kan resultatene generaliseres for og overføres i andre sammenhenger?

Undersøkelsesdesignet er utformet med den hensikt at problemstillingen skal være en reel utfordring for den valgte virksomheten der analysen kan produsere noe konstruktivt forslag til tiltak som kan hjelpe virksomheten til å forbedre seg, i dette tilfelle, effektivisere seg.

Intervjuene var formulert på en slik måte at respondentene kunne gå dybden av problemstillingen og bredden for mulig løsninger. Da offentlig anskaffelse følger det samme regelverk og prosedyre uansett etat, vil forbedringsforslagene i denne oppgaven, oversettes til andre deler av den offentlige sektor. Videre mener jeg at om forbedringsforslagene blir realisert, vil leverandørmarkedet profitere på dette igjennom tydeligere konkurransegrunnlag og spesielt tydeligere tildelingskriterier.

3.4 Sekundær kvalitativ datainnsamling

Data som er publisert og data som tidligere er samlet inn for et annet formål eller av andre enn forskeren er sekundærdata. Sekundærdata kan benyttes sammen med primærdata, for å få en grundigere forståelse, sett fra flere innfallsvinkler, og dermed styrke funnen i undersøkelsen.

Jeg har i mitt studie gjennomført en litteraturstudie, for å få en bedfre oversikt over hvordan offentlig anskaffelse er belyst. Det ble samlet inn sekundærdata for å bruke dette sammen med empirien til konkludere noen generelle forbedringsområder innen offentlig anskaffelse. Ved kun å bruke empirien, ville jeg gått glipp av viktig innsikt som bl.a. hjalp meg å tenke kritisk over min empiri.

Innsamlingen av sekundærdata er relevant informasjon fra lovdata og Difi, samt rapporter og interndokumenter fra virksomheten og rapporter om temaet fra andre lignende virksomheter. Jeg benyttet meg av ekstern database søk via det virtuelle biblioteket ved Universitetet i Nordland. Sekundærdataene ble analysert, sett i forbindelse til funnene i primærdataen, og samlet representerer dette mine hovedkonklusjoner.

I valget mellom nøkkelord søk og tidsskrift søk, ble nøkkelord søk valgt. Begrensningene i litteratursøk lå i at det ikke finnes en eller få tidsskrifter som tar for seg offentlig anskaffelser, og det derfor ikke kunne velges ut et utvalg titler. Nøkkelordsøk ga da mulighet til å søke videre. Nøkkelord som ble valgt var; offentlig anskaffelse, public procurement, offentlig innkjøp og virksomhetsarkitektur. Søkemotorene jeg brukte på sekundærdatasøk var Google Scholar og ebraby ekstern tilgang, får å få best mulig oversikt over litteraturen. Videre ble kun artikler som var forhåndsannmeldt og vitenskapelige bøker brukt.

3.5 Tolkning av resultatene

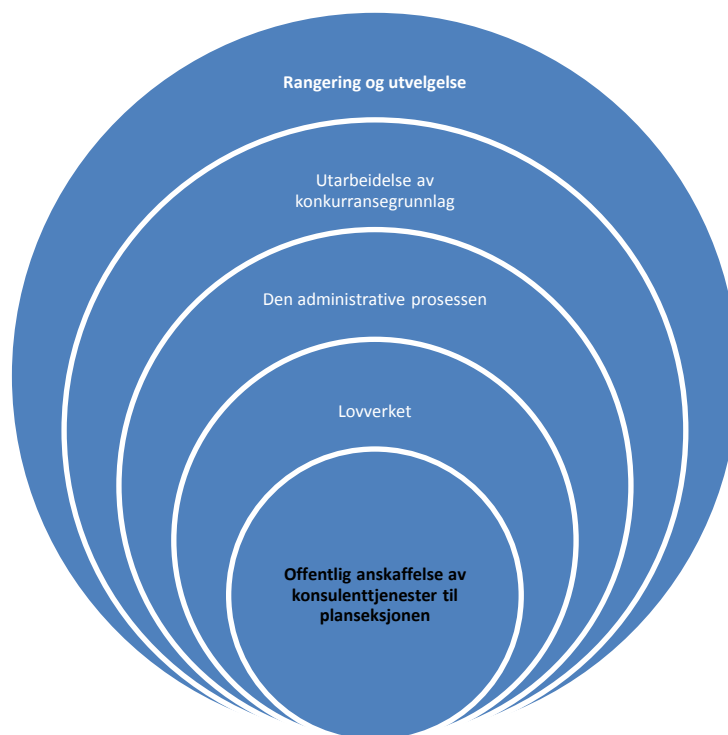
Funnene ble kritisk vurdert, det ble gjort en årsaksanalyse, som beskrevet over, deretter ble det dratt en konklusjon i form av både skrevet rapport og tegnet virksomhetsmodell. Ideelt vil funnene bli realisert i virksomheten samt kunne brukes som i andre virksomheter.

4. Funn

Basert på dataanalysen, har jeg avdekket nøkkelutfordringer planseksjonens prosjektledere møter i forbindelse med offentlig anskaffelse. Disse er systematisert og deretter kategorisert med hensyn til tilknytning i utfordringsområde. Fire hovedområder med utfordringer åpenbarte seg;

- rangering og utvelgelse
- utarbeidelse av konkurransegrunnlag
- den administrative prosessen
- lovverket

Utfordringene henger sammen med hverandre, og hadde man hatt tilstrekkelig forståelse for lovverket og kjennskap til den formelle administrative prosessen, ville dette til en viss grad forenklet utarbeidelse av konkurransegrunnlag som igjen forenkler evaluering og utvelgelse av anbud. Videre er mange av de obligatoriske punktene i den administrative prosessen forankret i loven, derfor ville en bedre forståelse av lovverket, forbedre forståelse av den administrative prosessen. Forbedring innenfor et av hovedutfordringsområdene virker positivt på de andre utfordringsområdene. En grundigere gjennomført jobb i anskaffelsesprosessen før utlysning vil kunne forenkle evaluerings- og utvelgelsesprosessen, men vil forutsette en grundig forståelse av lovverket og den administrative prosessen. Hver enkelt utfordringskategori avdekket i intervjuene blir beskrevet lengre ned, kronologisk etter omfang. Jeg begynner med det området som opplevdes som mest utfordrende, rangering og utvelgelse av anbud. Under illustreres anskaffelsesprosessens hovedutfordring:

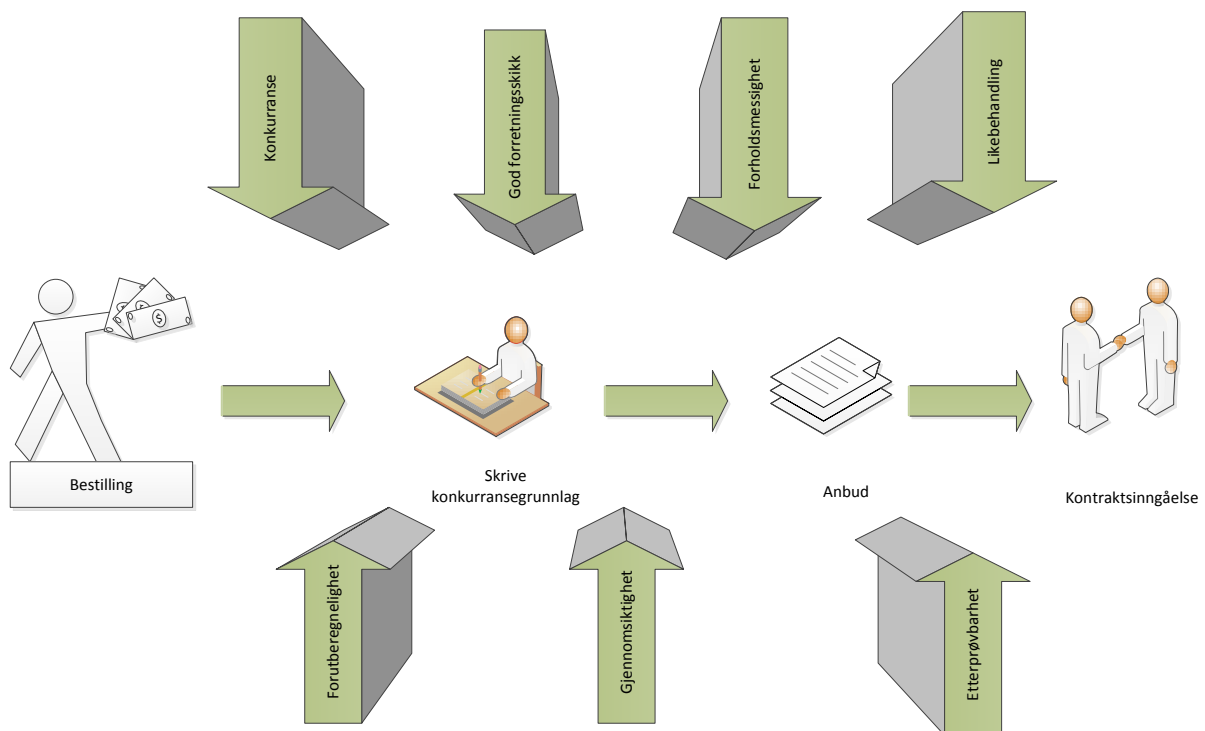


Figur 9 Utfordringene ved offentlig anskaffelse

4.1 Rangering og utvelgelse av anbud

Rangering og utvelgelsesprosessen oppleves av prosjektlederne, utvilsomt som den mest krevende delprosessen i forbindelse med anskaffelse av konsulentteneste til planleggingsprosjektene. En anbudskonkurranse kan motta svar fra opptil åtte anbydere og hvert anbud er på 40 sider

Det fremkommer av veileder til reglene om offentlig anskaffelser at «objektive og saklige» kriterier skal ligge til grunn ved rangering og utvelgelse (Forsynings- og administrasjonsdepartementet, 2006). Tildelingskriteriene må aldri komme i konflikt med offentlig anskaffelses grunnprinsipper om konkurranse, god forretningsskikk, forholdsmessighet, likebehandling, forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet.



Figur 10 Tildelingskriterier offentlig anskaffelse

En respondent formulerte seg slik:

«Evalueringprosessen er krevende og vanskelig. Det skal gås igjennom alle tilbudene og evaluere de forskjellige firmaene på en sikkerlig måte i forhold til de tildelingskriteriene som er satt opp på forhånd. I forhold til varer er det en mer krevende prosess å kjøpe tjenester. Anbudene på tjenester blir ikke målt på harde fakta, men mye skjønn. Det er vanskeligere å skrive et konkurransegrunnlag og vanskeligere å vurdere anbud.»

Når tidsfristen er passert skal anbudene kvalifiseres utfra kvalifikasjonskrav og objektivt evalueres utfra tildelingskriteriene gitt i konkurransegrunnlaget, deretter rangeres anbudene. En konkurranse om varelevering, til eksempel data hardware, kan lett rangeres utfra pris, og kvalitet. Kvaliteten på anbudsgiverne til et konsulentoppdrag er derimot mye ikke like rett frem, da kvaliteten baserer seg på det skriftlige innleverte materiell og referanser. Verdien på kvaliteten er ikke absolutte, slik det er for varer.

Pris har, ifølge respondentene, tradisjonelt blitt vektet tyngre enn kompetanse og oppdragsforståelse. I følge en respondent *«henger ofte lav pris og lav kompetanse sammen»*. Der et eller et fåtall av anbudene utpeker seg som uforventet lave, mener respondentene kan være forårsaket av to ting; prisene er lavere da konsulentene er lavere lønnet. Konsulentlønn henger ofte sammen med kompetanse. Årsaken kan også henge sammen med oppdragsforståelse. Anbyderen kan ha undervurdert omfanget og derfor tilbydd lavere i pris. I begge tilfellene vil tilleggskostnader påløpe utover avtale og sluttprisen prosjektet ender tilslutt erfaringsmessig på et mye høyere nivå enn anbudet tilsa. Det foretrekkes derfor av respondentene å praktiseres at fagkompetanse vekter høyere enn pris i rangeringsprosessen.

Kompetansen i seg selv er erfaringsmessig vanskelig å avgjøre da dette baserer seg på skjønn. Å vurdere andres kompetanse er en svært viktig og utfordrende oppgave, som må gjøres riktig ved en kombinasjon av anbudsvurdering og referansesjekk. En respondent sier; *«referansene er i så måte oppgitt av anbudsgiver, og en kan ikke kvalitetssikre referansen»*. Det vil si at prosjektlederen må stole full å helt på både referanses vurdering av anbudsgiver og referanses egen vurdering av hva kvalitet er. Videre har en ingen garanti for hvilken konsulent en blir tildelt. I anbudskonkurransen sender firmaene inn sine beste CVer, disse konsulentene kan raskt bli byttet ut. Det er en tendens at de beste konsulentenes CVer blir gjenbrukt i anbudskonkurranser og det sier seg selv at de ikke kan jobbe for to eller flere.

Planseksjonen kan i prinsippet benyttet seg av etatens egne interne referanser. Etaten er, ifølge respondentene, i dag altfor dårlig til å skrive erfaringsrapport ved endt prosjektgjennomføring. Slik en av respondentene sa; *«innen man avslutter et prosjekt med et konsulentfirma, er man allerede langt inn i et nytt prosjekt»*. Måloppnåelse er prosjekt gjennomføring og da blir evaluering en tidstyv som nedprioriteres. En egen database for oppbevaring av prosjektevaluering som inneholder konsulent evalueringer eksisterer, men blir ikke brukt av planseksjonen. Det var et ønske fra respondentene at Statens vegvesen aktivt evaluerte og arkiverte sine konsulentoppdrag, på en systematisk måte i evalueringsdatabasen som i dag eksisterer hos byggherren. Da kunne alle i virksomheten, inkludert planseksjonen, benytte den til å innhente viktige målbare data som konsulentens kvalitet og standard gjennomført arbeid, evnen til å gjennomføre innenfor gitte rammer som økonomi og tid, evne til prosjektgjennomføring. Dette vil også hjelpe prosjektlederne til å estimere hva at en type prosjekt koster, til eksempel, *«hva kostet de to siste rundkjøringene i Stavanger? De kostet 1*

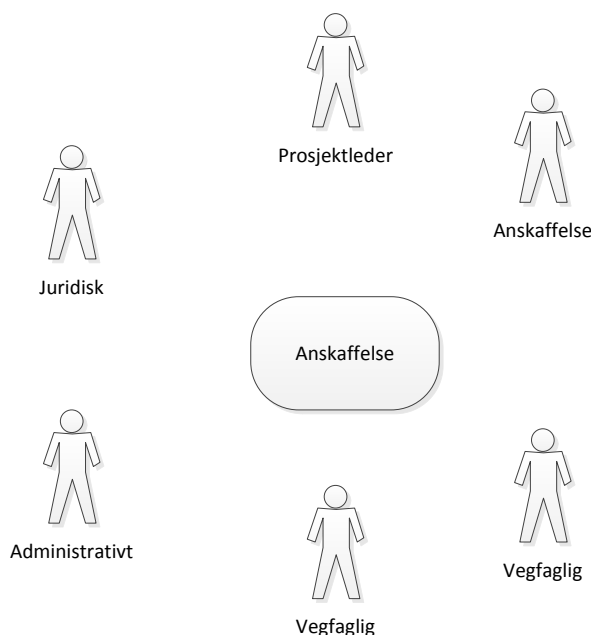
million kroner å planlegge». Dette ville gitt en pekepinn for kostnader. Videre kom det fram at effektivt bruk av interne referanser forutsetter at prosjektlederne skriver ærlige referanser. Å skrive ærlige og noen ganger ikke flatterende evalueringer kan oppleves som utfordrende da dette kan frata et konsulent firma mulighet til oppdrag senere.

Prissjekk og kvalifisert mener respondentene er en utfordring av en grunn; de er ikke økonomer. De mener derfor at de har liten forutsetning til å verifisere om et firma er levedyktig på sikt, utover merverdiavgift attesten, noe som er essensielt da prosjektene går over lang tid, og ofte flere år. De mener seg også langt fra optimalt beste egnet ressursen til å kontroll regne tilbudene alene. Dette mener de burde vært gjort av en økonomi sammen med minimum prosjektlederen, helst en anskaffelsesgruppe. Anbydernes prissetting er aldri åpenbare. Ofte er ikke, har de en grunnpris med mange unnta, forutsetninger, oppmøtekostnader osv. som egentlig er en måte å få anbudene til å se rimeligere ut enn de faktisk er. Feil i prisestimeringen, gir feil utslag i rangeringen som kan bidra til feil tildeling.

Mangel på gode maler er et gjennomgående problem som beskrives av alle respondentene. Det mangler gode maler for konkurransegrunnlag og for evaluering av anbud, kontroll regning av pris, referansesjekk og tildeling ble trukket frem som en mangelvare. I dag kopierer prosjektlederne regneark fra hverandre etter eget valg. En mal for prissetting ved innlevering av anbud burde vært obligatorisk, slik at alle leverandørene måtte prise i samme type regneark. Ulempen med manglende maler er at det da ikke er noen styrk dokument som sikrer høy kvalitet på formler, parameter, paragrafer og formuleringer. Malene som «flyter» utenfor et styrt kvalitetssystem blir endret prosjektlederens behov og bringer med seg feil som oppstår underveis som kan medføre feil i tildeling, dårligere enn nødvendig prosjektgjennomføring og / eller innmelding til Klagenemda for offentlig anskaffelse (KOFA). Maler for konkurransegrunnlag kommer jeg tilbake til senere.

Hovedmålet ved en velgjennomført rangerings- og utvelgelsesprosessen er å velge den økonomisk mest fordelaktige anbudsgiver. Dette er anbyderen som har best oppdragsforståelse, best kvalifikasjoner til lavest pris. Respondentene fant det både essensielt, tidskrevende, utfordrende og nødvendig å skriftlig dokumentere sin poenggivning under evalueringprosessen slik at både anbudsgiverne kan forstå og akseptere valgene som er gjort og slik at Klagenemda for offentlig anskaffelser (KOFA) kan gjøre en informert evaluering av prosessen og vurderingene ved eventuell klage.

Hovedgrunnen til overnevnte utfordringer er at prosjektlederen stort sett skriver konkurransegrunnlag alene. Behovsanalysen og i stor grad løsningsalternativer skal komme fra en person. Prosjektlederne har ikke kvantitativ erfaring med anskaffelser, da det oftest går ett år eller mer mellom hver gang de får et nytt prosjekt ansvar og foretar en anskaffelse. Alle respondentene savnet å ha en anskaffelsesgruppe bestående av medarbeider med kompetanse fra veifaglig, juridisk, økonomisk, anskaffelse, prosjektledelse og administrasjon. Fordelen med en slik gruppe er at en sikrer at det til enhver tid finnes en kompetent faggruppe som har bred erfaring med anskaffelser, vet om alle fallgruvene man skal unngå, har kompetanse på juss og økonomi og kjenner til kvaliteten på arbeidet de forskjellige anbyderne leverer.



Figur 11 Forslag til anskaffelsesgruppe

4.2 Utarbeidelse av konkurransegrunnlaget

Av funnene fremkom det at utarbeidelsen av et godt konkurransegrunnlag var den første og en av de største utfordringene som møtte respondentene. Konkurransegrunnlaget skal inneholde et stort omfang av teknisk beskrivelser som:

- forventet løsning

- grunnforhold
- arkeologi
- vegstandard
- landbruk
- eiendomsforhold
- trafikk tall

I tillegg til tidsfrister, informasjon om praktisk innlevering, kontraktbetingelser, tildelingskriterier og kvalifikasjonskrav.



Figur 12 Detaljomfang ved utarbeidelse av konkurransegrunnlag

Respondentene innrømmer at klipp og lim metoden fra andres verk ofte blir brukt, noe som gir mindre bevissthet rundt det man skriver og feil blir gjentatt. Det som blir skrevet i konkurransegrunnlaget følger med til utvelgelsesprosessen. En respondent sier:

«på det tidspunktet man skriver konkurransegrunnlag inkludert utvelgelseskriteriene, har man ikke helt klare oppfatninger om hvordan man skal gjøre utvelgelse og matrisen som man legger til grunn for utvelgelsen kommer til etter hvert».

Det vil si at de optimale utvelgelseskriteriene er ikke klare, nå konkurransegrunnlaget blir publisert. Grunnen til at disse kriteriene ikke er klare ved lansering av konkurransen er at mye av informasjonen som burde vært inkludert, ikke kommer frem før lengre ut i prosjektet. En anskaffelsesgruppe, som er diskutert over, ville i stor grad ha eliminert disse fallgruvene, da gruppen totalt kunnskap ville vært stort.

Videre så skal alle anskaffelser forholde seg til det samme konkurransegrunnlaget med de samme formalkrav og administrative prosess uansett størrelse på prosjektet.

Prosjektstørrelsene kan variere fra kr 500 000 til kr 10-12 millioner, og arbeidsomfanget med konkurransegrunnlaget reflekterer ikke at størrelsesforskjellen i prosjektene. Respondentene stiller seg kritisk til at det skal legges ned like mye ressurser for så ulike prosjekter.

I tillegg må prosjektlederen ha god forståelse for den juridiske delen av konkurransegrunnlaget.

Utfordringene begynner allerede ved mottakelse av planbestilling. Innhold i bestillingen varierer svært mye, fra planbestiller til planbestiller. Dette er svært personavhengig. En bestilling kan være særdeles detaljert og gjennomarbeidet, noe som forenkler utarbeidelsen av konkurransegrunnlaget, da mye av den viktige informasjonen allerede foreligger. Andre ganger kan en planbestilling inneholde så lite som en setning om en ønsket løsning, for eksempel midt-rekkverk Fylkesvei 45 parsell 1134-1147. Allerede da vil prosjektleder måtte finne ut av det totale omfanget av prosjektet, etterspørre flere detaljer som standard, budsjett, tidsfrister og annen nøkkelinformasjon. I verste fall må prosjektleder definere dette selv.

Statens vegvesens planavdeling opererer med en generisk mal for konkurransegrunnlaget, mens prosjektene spenner seg fra små prosjekter som for små over og underganger, eller korte gang- og sykkelveier til 4-felts veier med underjordiske tunneller og eksproprieringer i flere millionklassen. Respondentene mente at et godt utarbeidet mal-verk tilpasset det brede spektrumet av konkurranser, med tilhørende gode eksempler på utarbeidelse vil forenkle prosessen rundt utarbeidelse av konkurransegrunnlag samt forbedre kvalitet.

Konsekvensen av dagens organisering er at generiske utvelgelseskriterier blir kopiert fra konkurransegrunnlag til konkurransegrunnlaget. Med bedre utvelgelseskriterier blir rangeringen og utvelgelse vært enklere og mer korrekt.

Leverandørene ville også profitert på et godt mal-verk og konkurransegrunnlag av høyere kvalitet enn dagens. De vil enklere kunne vurdere om de tilfredsstillende tildelingskriteriene, hva de skal prise og hva som forventes av dem i hver enkelt konkurranse. Videre vil konkurransen bli mer forutsigbar for anbyderne og etterprøvbare, da malene og prisskjemaene er det samme

for alle. Med et mal-verk vil leverandørene kunne forbedre seg på anbudsskriving fra gang til gang da forutsigbarheten styrkes, og dette vil igjen støtte utviklingen av leverandørmarkedet.

4.3 Den administrative prosessen

Den administrative delen av anskaffelsesprosessen opplevdes som unødvendig uoversiktlig og tidskrevende. Mange detaljer å holde oversikt ble beskrevet som hovedgrunnen. I tillegg til det veifaglige, må det holdes oversikt over:

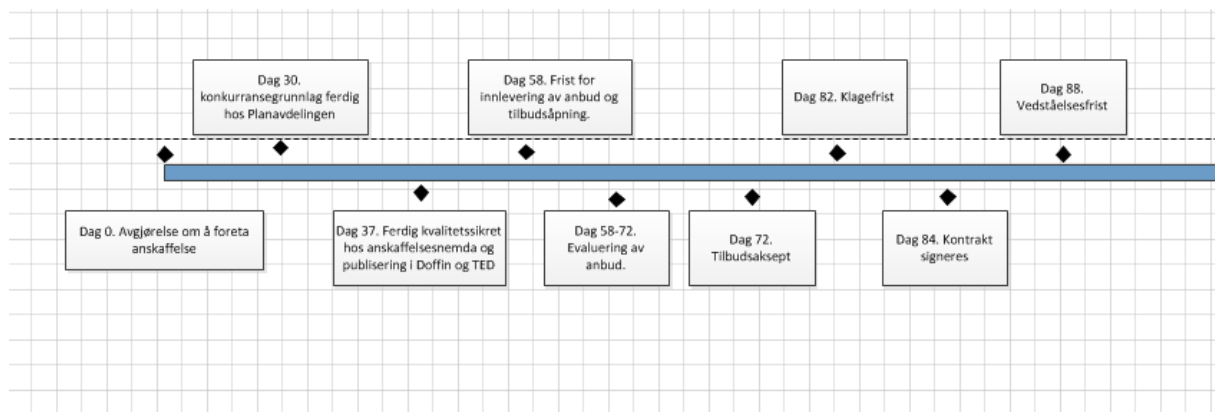
- Tidsfrister
- Interessenter med tilhørende adresselister
- Spørsmål fra potensielle leverandører
- Svar på leverandør spørsmål og distribusjon av disse til alle leverandørene som har meldt sin interesse
- Endringsmeldinger som må distribueres til alle leverandørene som har meldt sin interesse
- Oppfølging av anskaffelsesnemnda
- Publisering av konkurransen på doffin og ted (ved anskaffelse over en million kroner)
- Administrering av e-rom
- Dokumentasjon av rangering og tildeling
- Svar på tildeling
- Behandling av eventuell klage

Tidsfrister er relativt lett å få oversikt over når prosjektlederen har lest seg opp på det.

Grunnen til at det kan være vanskelig å få oversikt over dette er igjen, det lave omfanget av anskaffelser prosjektlederne gjør og mangel på en anskaffelsesgruppe å støtte seg på. Utover dette er det mange ad hoc oppgave av administrativ art som totalt utgjør en unødvendig og størrelsesmessig betydelig tidstyv. Hver gang en leverandør stiller et spørsmål i konkurranseperioden skal alle leverandørene som har meldt sin interesse ha kopi at spørsmål med svar. Kommer det endring i prosjektet, må dette også sendes ut til alle. Endringene kan være av betydelig størrelse, som må deles opp, som gjør jobben enda mer krevende. I tillegg må man holde kontakt med anskaffelsesnemnda igjennom konkurransen, tid til kvalitetssikring

av konkurransen og tidsfrister må avtales. Ved ferdigstillelse av konkurransegrunnlaget, skal det publiseres på doffin og ted (ved anskaffelse over en million kroner).

Tidslinjen for anskaffelsesprosessen ved anskaffelse over terskelverdi 500 000 kr er illustrert under.



Figur 13 Tidslinje anskaffelsesprosessen

I løpet av studie kom det frem mange konstruktive forbedringsalternativer. Det er åpenbart at dette er noe prosjektlederne har reflektert mye over. Respondentene mente at de ville ha stor hjelp i en ressurs på administrativ støtte, gjerne fra regional nivå som hadde dette om din daglige jobb, og kjente prosessen godt. Denne ressursen så de for seg holdt tak i alle deler av prosessen, fra møteinnkallinger, kommunikasjon, publisering og alt annet nevnt ovenfor. Omfanget av anskaffelser i på kontorsted Stavanger er så stort at, at dette arbeidet er nok til å dekke minst en stilling. Respondentene var veldig klar på at selv om denne støtten kom fra regionalt nivå, var det viktig at den hadde kontorsted lokalt.

Noen system spesifikke forbedringer ble også foreslått i tillegg til administrativ støtte, som:

- Et system der leverandørene ble pre-kvalifisere hver 6 måned, på regionalt eller nasjonalt nivå, slik at dette ikke inngikk ut av den alminnelige anskaffelsesprosedyren.
- Prisinnlevering rett i økonomisystemet ved anbud
- Oppgradering og automatisering av e-rom

4.3 Lovverket

Lovverket opplevdes som utfordrende, primært fordi prosjektlederne gjennomførte anskaffelsene sjeldent at de må sette seg inn i det hver gang og sekundært fordi det juridiske språket er vanskelig å forstå for en ikke jurist. Prosjektlederne bruker dermed mye tid på å forstå konkurransegrunnlagets språk og hvilke forpliktelser dette gir Statens vegvesen. En respondent sa *«man kan gjøre feil som man ikke aner konsekvensen av, fordi man ikke fullt forstår det juridiske språket»*.

Som alle andre statlige etater satser Statens vegvesen på *«klarspråk»* Det forslås at konkurransegrunnlagene lages i mal med *«klarspråk»* slik at prosjektlederne ikke havner i *«juss-fella»* ved utarbeidelse av konkurransegrunnlaget. Ved dannelse av en anskaffelsesgruppe som illustrert over, vil en representant være i anskaffelsesgruppen som er støtte nå juridiske usikkerheter inntreffer.

5. Diskusjon

Utfordringene med den offentlige anskaffelsesprosessen ble avdekket i funnene i forrige kapittel. Årsaksanalysen avdekte forbedringsområder og forbedringstiltak ble foreslått. Under intervjuene var det fokus på at forbedringstiltakene ikke kom på kant med regelverket eller grunnprinsippene for offentlig anskaffelse. Under har jeg organisert forbedringstiltakene i «could be» scenarier. Det legges til grunn at teori om offentlig anskaffelse var magert og derfor er diskusjonen praktisk rettet. Jeg utfører først en TOWS analyse (Eriksson og Penker, 2000).

5.1 TOWS analysen

Tabell under er en TOWS analysen. TOWS matrisen er et sammendrag av evalueringen av planseksjonens interne styrkes, svakheter og eksterne muligheter og trusler. Forbedringsstrategien tilpasses deretter. Det fremkommer av analysen at de fleste svakheter ligger internt og med kun få trusler eksternt, noe som i prinsippet gjør det enklere å gjøre noe med problemet, da tiltakene kan gjøres på en arena Statens vegvesen kontrollerer selv. Den eneste eksterne trusler som er avdekket i funnen er det rigide lovverket. Lovverket forplikter Norge seg til igjennom sine medlemskap i henholdsvis EØS og WTO og er det ingenting Statens vegvesen kan gjøre noe med, derfor er det valg å se på løsninger som ikke går utover dagens lovverk.

<p>Planseksjonens anskaffelsesstrategi Å velge den økonomisk mest fordelaktige tilbyderen av tjenesten. Seksjonen ønsker å bidra til konkurranse og innovasjon i bransjen.</p>	<p>Intern Styrke</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ekspert på vei fag 2. Sterk faglig stab 3. Bred faglig stab 4. Sterkt mandat 5. Finansielt sterk 	<p>Interne svakheter</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ineffektivitet 2. Dårlig IT og mal verktøy 3. Dårlig kommunikasjon mellom anskaffelseskoordinatorene og planseksjon. 4. Lite kunnskapsoverføring
<p>Eksterne muligheter</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Stor samfunnsmessig betydning 2. Mange og dyktige leverandører 3. Stor politisk finansieringsvilje 4. Sterk interesse i samfunnet for virksomhetens gjøremål 	<p>Strategi Øke tillitten hos leverandørene igjennom klarere konkurransegrunnlag. Dra nytte av økt oppdragsmengde, danne ekspertgrupper på anskaffelser og organisere anskaffelsene etter anslagsmetoden. Øke den interne effektiviteten i henhold til mål i NTP 2014-2023 10-15%.</p>	<p>Strategi Dra nytte av stordriftsfordeler, utvikle god maler i eksisterende dataverktøy word og excel. Utvikle effektive og smidige samarbeid med anskaffelsesavdeling på regionalt nivå. Gjenbruk av intern kunnskap og fagekspertise gjennom dannelse av anskaffelsesgrupper.</p>
<p>Eksterne trusler</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Rigid regelverk 	<p>Strategi Øke effektiviteten ved smart bruk av intern fag stab. Dra nytte av det sterke politiske mandatet og høye politiske villigheten til å betale. Ta utfordringen å få satt i gang alle ordrene som venter, øke omfanget av anskaffelse, automatisere prosessen innenfor regelverket. Gjøre anskaffelser forutsigbar med en satt gruppe som er fagekspert.</p>	<p>Strategi Utvikle verktøy som sikrer kvalitet og at man holder seg innenfor regelverket. Øke samarbeid med anskaffelse og juridisk. Forbedre kunnskapsoverføring. Færre personer skal gjennomføre flere anskaffelser.</p>

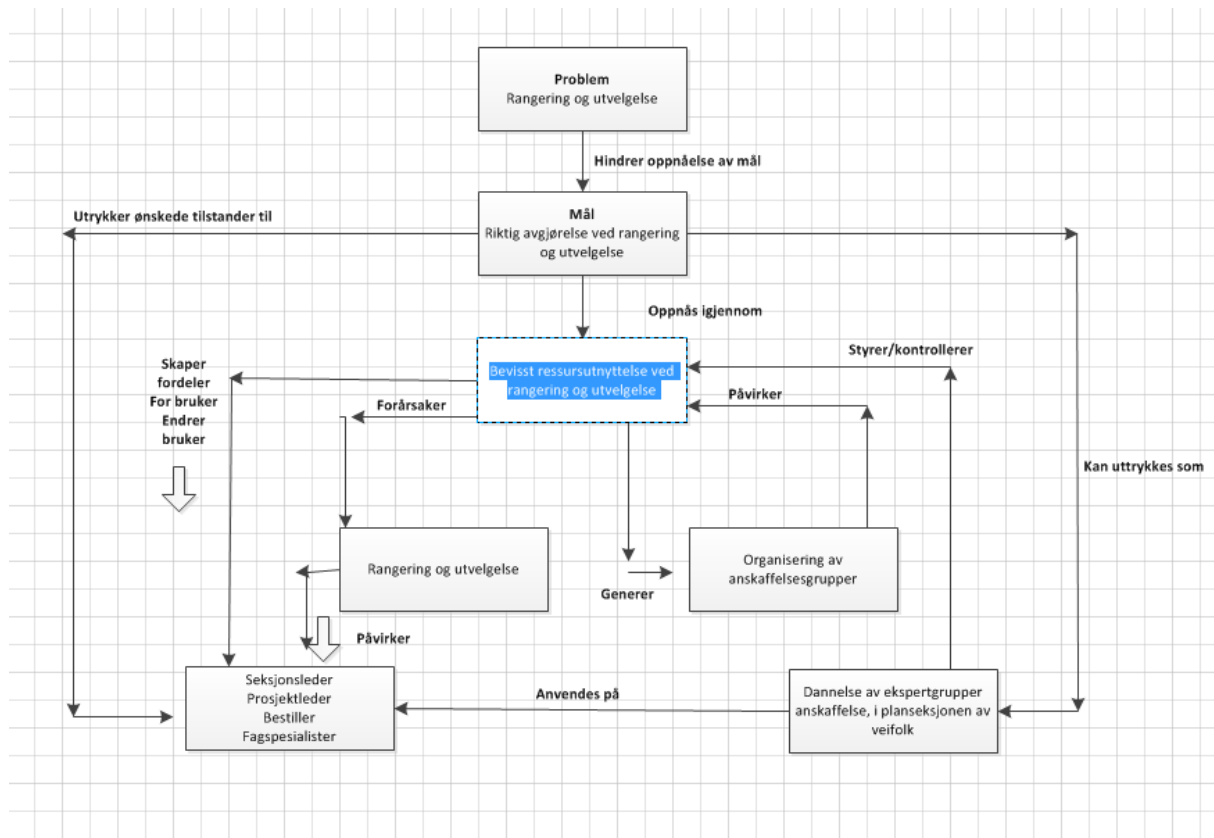
Tabell 2 TOWS matrisen

Av årsaksanalysen, prosessnivåkartet, metamodellen, anskaffelsesprosessmodellen, funn i intervjuene og TOWS matrisen kom jeg frem til flere ulike «could-be» scenarier som beskrives og diskuteres under.

5.2 «Could be» scenarier rangering og utvalgelse

Et skritt på veien for Statens vegvesen til å nå sitt mål om «å tilby effektivt, tilgjengelig, sikkert, og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling» (Vegdirektoratet, 2013) må rangerings- og utvalgelsesprosessen gjøres mer effektiv og kvalitetssikkert. Respondentene utviste høy bevissthet rundt utfordringene, bakenforliggende årsak og mulige forbedringstiltak. Under presenteres forslagene til forbedringstiltak knyttet til rangering og utvalgelse.

Som et resultat at kontinuerlig feilprising av byggeprosjekter i Statens vegvesen, endret etaten sin anslagsprosess. Anslagsprosessen er en del av reguleringsplanprosessen. Den ledes av en anslagsleder og administreres av en datastøtte og gruppen skal bestå av minst tre selvstendige prisgivere. I tillegg inviteres fagspesialister inn til å gi informasjon på sine fagfelt, uten å kunne gi pris. I anslagsmøtet blir både situasjonskart og prosjektets modenhet vurdert. Det ble utviklet en egen programvare «*montecarlo logorythmen*» regner ut prisen, utfra gjennomsnittspriser, informasjonens modenhet og usikkerhet (Statens vegvesen, 2011). Det foreslås at anskaffelsesprosessen organiseres under lik modell som anslagsprosessen. Dette involverer å etablere en anskaffelsesgruppe som med jevne mellomroms vurdere innkomne tilbud, rangere og velger ut vinner av konkurransen sammen med prosjektlederen. Anskaffelsesgruppen skal bestå av personer med fagområdet som er nevnt i forrige kapittel, veifaglig, juridisk, administrativt. I tillegg anbefales det å utvikle egne egnede standard høykvalitetsmaler av regneark som kan brukes til å plote inn poeng etter hvert som tilbudsvurderingen blir gjort. Fordelen med dette forslaget er at man da har en gruppe som utfører evalueringen oftere, vektet lik kompetanse og oppgaveforståelse likt i alle konkurranser. Vurderingen vil da bli mer etterprøvbart og konkurransen mer forutsigbar for leverandørene. Ulempen er at dette kan sperre permanent for noen få tilbydere og true prinsippene om likebehandling og god forretningsskikk da færre personer tar avgjørelser i flere rangerings- og utvalgelsesprosesser. Denne metoden krever tillit til integritet og profesjonalitet hos gruppen.

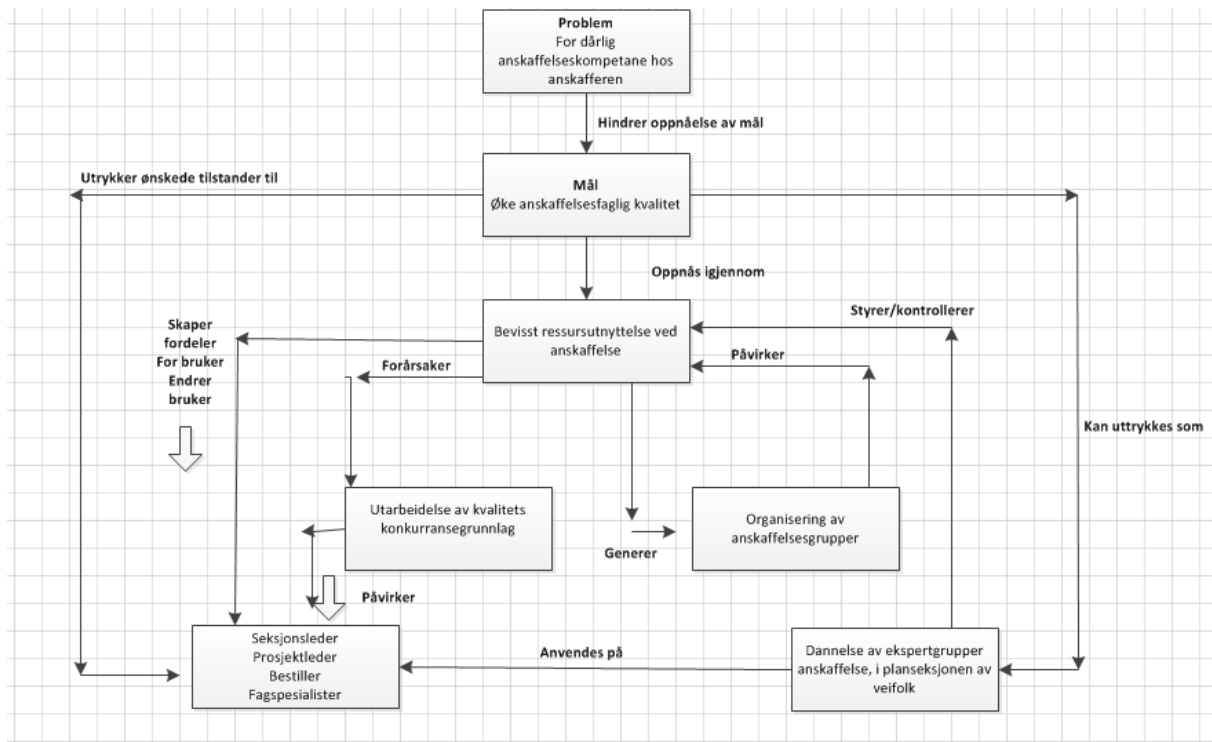


Figur 14 Metamodel rangering og evaluering

Videre er det foreslått å invitere anbyderne til å presentere sine tilbud, der uklarheter kan bli avklart. Fordelen er at usikkerhet kan bli avdekket og klart, slik at ingen leverandører går glipp av oppdrag på grunn av misforståelser. Ulempen er at dette er mot konkurransereglementet for åpen anbudskonkurranse uten forhandling, og kan derfor ikke gjennomføres.

5.3 «Could be» scenarier utarbeidelse av konkurransegrunnlaget

Manglende erfaring innen anskaffelse kom frem som en av hovedgrunnene til at utarbeidelse av konkurransegrunnlaget er utfordrende. Det ble foreslått at det etableres en anskaffelsesgruppe for hver anskaffelse som sammen med prosjektleder kunne utarbeide konkurransegrunnlaget i et anskaffelsesseminar. En ville da sikre at et visst antall mennesker gjorde dette regelmessig som igjen sikrer kvaliteten på konkurransegrunnlaget som igjen vil ha en positiv effekt på innkomne tilbud og til slutt på tildelingen.



Figur 15 Metamodell av dannelsen av anskaffelses ekspertgruppe

Et forbedringsforslag er å utvikle og kvalitetsstyre et høykvalitets og brukervennlig mal-verk. Mal-verket skal være tilpasset de forskjellige oppdragene virksomheten har. Sistnevnte kunne brukes i både utformingen av konkurranse grunnlaget og i rangering og utvelgelsesprosessen.

5.4 «Could be» scenarier den administrative prosessen

Videre ble det foreslått at en ressurs på regionalt nivå kunne fungere som en fast stabsstøttefunksjon til prosjektene under anskaffelsesprosessen. Stabsstøtten har støtte til anskaffelsesprosessene som sin daglige jobb og kunne blant annet vært med å forhindre at prosjektlederen går i åpenbare fallgruver. Stabsstøtten har fortrinnsvis en med en kombinasjon av juridisk, innkjøps og veifaglig kunnskap. Ressursen vil ta ansvar for å drive prosessen fremover på et administrativt plan, med blant annet å sette opp tidslinje for prosjektlederen, distribuere all informasjon, kvalitetssikre at det handles innenfor lovverket, sikrer at riktige maler blir brukt. Ved evaluering og rangering vil denne ressursen kontroll regne alle tilbud, kvalifisere de ved å sjekke HMS og skatteattest. Samt sende ut svar når tildeling har funnet sted og tilbud når klagefristen er passert.

Om noen gjorde dette til daglig, ville det automatisere prosessen. Det opplyses at per dags dato har planseksjonen liten kontakt med anskaffelseskoordinatorene. En foreslått løsning er å

ha minst en anskaffelseskoordinator per kontorsted, da samarbeid er enklere og mer effektivt om man sitter fysisk sammen.

5.5 «Could be» scenarier lovverket

Det anbefales at en fra juridisk avdeling med god forståelse for det veifaglig og anskaffelse er med i anskaffelsesgruppen.

5.6 Den valgte virksomhetsarkitekturen

Ved intervjuenes slutt er følgende spørsmålene er besvart:

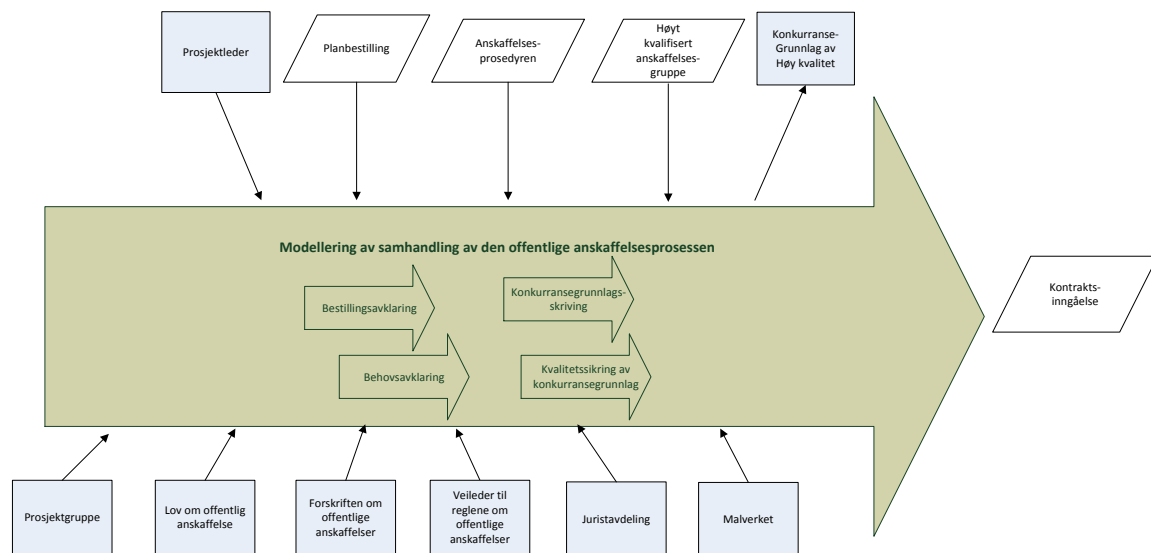
- Hva kjennetegner dagens praksis?
- Hva er utfordringen i dagens praksis?
- Hvordan kan prosessene effektiviseres?

Nøkkelfordringene er rangering og utvelgelse innkomne anbud, utarbeidelse av konkurransegrunnlag, den administrative prosessen og lovverket. Det foreslås av Statens vegvesen legger til rette for å opprette en anskaffelsesgruppe med ambulerende møteplikt som består av både erfarne prosjektledere, veifaglig personell, samt en stabstøtte fra regional nivå innen juridisk-, økonomisk- og administrativt- fagområde. Denne gruppen har som mandat til å både utarbeide konkurransegrunnlaget og rangere anbudene og velge ut vinner av konkurransen. Et egnet mal-verk for både konkurransegrunnlag, rangering, konsulent evaluering skal utvikles, kvalitetssikres og styres etter gjeldende regler og håndbøker, helst på nasjonalt nivå fra Vegdirektoratet, eller på regionalt fra regional hovedkontoret.

Den administrative stabsstøtten fra regionalt nivå vil ha som oppgave å følge og styre anskaffelsen administrativt fra bestillingen mottas til en vinner av anbudskonkurranse er kåret, distribuere all nødvendig informasjon, gjøre konkurranse publiseringen og opprettholde kontakten med anskaffelsesnemda. Fordelene med denne organiseringen er at en administrativ ressurs holder oversikt over hele konkurranse og har dette som sin daglige jobb på flere prosjekter, gjerne samtidig og kjenner derfor godt til alle formalia, regler og prosedyrer. Dette sikrer flyt i arbeidet, kvalitet i utførsel og tilslutt kvalitet i resultatet. Strukturen frigjør prosjektlederens kapasitet, til å fokusere på det dens hovedoppgave er; å skrive et høykvalitets konkurransegrunnlag.

Juridisk avdeling skal ha en dedikert ressurs representert i hver anskaffelsesgruppe som på samme måte som en administrativ ressurs. En ressurs er heftet til et prosjekt og følger konkurransen fra begynnelse til slutt

Den nye virksomhetsarkitekturen illustreres under ved hjelp av modellering av samhandling.



Figur 16 Samhandlingsmodell

5.7 Implementering og profitering av virksomhetsarkitektur.

Implementering av virksomhetsarkitektur kan gjennomføres både som en total forandring, et lite steg av gangen og alt imellom de to ytterpunktene.

Når virksomheten igjennom krevende arbeid har utviklet nye prosesser rundt sine oppgaver, blir det fort fristende å implementere hele systemet på en gang. Spesielt da de nye prosessene åpenbarer seg som bedre enn de gamle metodene. Det kan lønne seg å være tålmodig da en total transformasjon er både svært kostbart og risikofylt anbefales kun der det er et nødvendig for virksomhetens overlevelse, som var tilfelle for Kodak på begynnelsen av det 21 århundre.

Å flette de nye prosessene smidig inn i den eksisterende virksomhetsarkitekturen, der gammel rutinger går ut og blir erstattet med nye, steg for steg er en sikrere måte å innføre en ny virksomhetsarkitektur på. Om man da i «real time» ser at et nytt element i prosessen ikke fungerer som planlagt, kan den tas ut og revurderes og kalibreres på nytt, før man setter det

tilbake i virkelig tid igjen. Et steg omgangen tilnæringsmåten er mer håndterbar både for ledelsen og de ansatte enn en totalforandring og det tillater forankringen å skje gradvis.

For planseksjonen foreslås det dermed at man stegvis implementerer de nye prosessene, etter hvert som nye anbudskonkurranser skal ut. Det anbefales at seksjonen begynner med å utarbeide et kvalitets mal-verk. Deretter anbefales det å strukturere organisering av anskaffelsesgrupper. Når første anskaffelsesgruppe er satt ned til sin første jobb, kan det nye mal-verket introduseres for gruppen. Først introduseres malen for konkurransegrunnlag. En vil da ved første gjennomføring eventuelt redigere malen der den ikke er tilfredsstillende. Når anbudene har kommet inn og det har vært anbudsåpning kan malen for rangering og utvelgelse introduseres. Tilslutt introduseres mal for konsulent evaluering, etter endt oppdrag.

Risiko ved endringen er til stede. Ettersom «et sted av gangen» implementeringsmetoden, som beskrevet over, er valgt og endringen ikke medfører investeringer, anses risikoen ved endringen som liten. En risiko er at anskaffelsesgruppen man ønsker å benytte etter den modellen, ikke har nok kapasitet til å ta unna alt, da disse også vil ha ordinære jobber. Det foreslås derfor at anskaffelsesgruppen har ambulerende medlemmer som ikke er på alle prosjekter, men de forblir på et prosjekt ut prosjekttiden. Jo færre anskaffelser gruppene er med på, desto mindre erfaring får man. Da er man tilbake til begynnelsen. Med smidig omstrukturering av deres nåværende arbeidsoppgaver, kan man løse dette. Det er en risiko for at de ansatte ikke liker den nye måten å bli organisert på, men man mener at effekten av de positive sidene ved raskere måloppnåelse overstiger risikoen for misnøye hos de ansatte.

Profiteringen av den nye arkitekturen er viktig. Virksomheten vil i utgangpunktet profitere på at prosessene er dokumentert igjennom virksomhetsarkitektur, der allerede kjent virksomhetskunnskap allerede er dokumentert (Eriksson og Penker 2000). En godt dokumentert virkelighet vil muliggjøre for virksomheten å nå modningsnivå to. Både de nye prosessene vil gjøre innkjøpsprosessen mer smidig, men dokumenteringen i seg selv vil gjøre det fremtidige kontinuerlige forbedringsarbeidet mer smidig.

6. Konklusjon og forslag til videre studier og prosjekter

Under konkluderes oppgavens hovedproblemstilling etter en oppsummering av drøftelsene i lys av problemstillingen:

Hvordan effektivisere offentlig anskaffelse: en case studie av Statens vegvesen, planseksjonen, Rogaland.

- *Hva kjennetegner dagens praksis og hva er hovedutfordringene?*
- *Hvordan kan prosessene effektiviseres?*

6.1 Konklusjon

Etter dagens praksis arbeides det primært i silo. Hver anskaffelse gjøres uten erfaringsoverføring fra den forrige. Ut ifra rammeverk, kan fremgang i virksomhetsutviklingen måles i der arkitektoniske modenhetsnivået. Virksomheten befinner seg nå i modenhetsnivå en. Om Statens vegvesen går for endring i praksis og tar til seg den nye virksomhetsarkitekturen som er foreslått av egne ansatte med erfaring innenfor anskaffelsesfeltet, vil anskaffelsene bli gjennomført som prosesser med flyt av kunnskap og erfaringer i virksomheten, og ikke innenfor sine isolerte siloer, og virksomheten går dermed inn i modenhetsnivå to.

Jeg har stor tillit til at problemområdene som studiet avdekker er det samme som på andre kontorsteder i region og muligens nasjonalt. Hele virksomheten må følge det samme lovverket og gjøre de samme anskaffelsene og seks høyt kompetente respondenter var relativt samstemt i sine tilbakemeldinger om hovedutfordringene. Studiet viser at utfordringene ligger i rangering og utvelgelse av anbud, utarbeidelse av konkurransegrunnlag, den administrative prosessen og forståelse av lovverket.

Konkluderende forbedringstiltak fremmer systematisert organisering av en anskaffelse med en gruppe medlemmer som gjennom sin kompetanse sikrer anskaffelser av høy kvalitet. Medlemmene er ambulerende fra prosjekt til prosjekt, men vil alltid være stabilt på et og samme på et prosjekt gjennom hele anskaffelsen. Antall anskaffelsesprosjekter hvert gruppe medlem er med på skal være så høyt at lovverket og prosedyrene huskes fra gang til gang, noe som bidrar til kontinuerlig forbedring av anskaffelsesprosessen. Videre vil en slik anskaffelsesgruppe være nøkkelen til kontinuerlig erfaringsoverføring.

Støttende forbedringstiltak er å utvikle og kvalitetsstyre et mal-verk for konkurransegrunnlag for de forskjellige anskaffelsene, samt maler for rangering, referansesjekk og utvelgelse.

Databasen for konsulentevaluering som allerede ligger i systemet, bør systematisk tas i bruk både for arkivering av intern konsulent evaluering men og innhenting av konsulent referanser. I tillegg bør e-rom applikasjonen oppgraderes og automatiseres slik at den både blir pålitelig og effektiv å bruke.

Fordelen med forbedringstiltakene er at de kan initieres lokalt, da initiativene krever bevilgninger og ikke går utover lovverket. Avkastningen er høy både for virksomheten og leverandørmarkedet, ved at det blir enklere anskaffelsesprosessen blir betydelig forenklet. Og den viktige og uunngåelige anskaffelsesprosessen får en positiv assosiasjon og ikke det negative stigma den har i dag.

Ulempen med forbedringstiltakene er at det er ressurskrevende i form av omstrukturering av arbeidsprosesser og utvikling av mal-verk, utfordringer med rekruttering av medlemmer til anskaffelsesgruppene på grunn av anskaffelsens dårlige stigma, samt innskrenking av ansatte som får anskaffelseserfaring.

Jeg vurderer at fordelene med effektivering av forbedringstiltakene langt overgår ulempene og anbefaler derfor at de gjennomføres. Videre vurderer jeg tiltakene for universelle, da virksomheten forholder seg til det samme lovverket som alle som bedriver offentlig anskaffelse og andre virksomheter kan derfor lett kopiere og innføre disse tiltakene.

Den nye virksomhetsarkitekturen representerer ikke ansvarspulverisering. Selv om det er foreslått å øke antall ressurser som deltar i utarbeidelsen av konkurransegrunnlaget, rangering og utvelgelse ligger det fulle og hele ansvaret for kvalitet og for at grunnprinsippene og lovverket følges, hos den utnevnte prosjektlederen. Hensikten med den nye strukturen er å sikre høykvalitets arbeid allerede fra starten av et veiprojekt for å sikre at Statens vegvesen når sitt mål om:

«å tilby effektivt, tilgjengelig, sikkert, og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling».

6.2 Forslag til nye studier og prosjekter

Under intervjuene med respondentene kom det frem at de savnet et velfungerende operativt dataverktøy som kunne fungere som støtte i anskaffelsesprosessene. Et godt og meningsfullt studie ville derfor ha vært å gjøre en mulighetsstudie som en masteroppgave enten innen IKT studier eller informasjonsteknologistudier. Studiet kunne tatt for seg:

- Ønskede og mulige spesifikasjoner
- System arkitektur
- Brukergrensesnitt
- Budsjett og tidsramme

Av ønskede spesifikasjoner kan man utfra dette studiet allerede slå fast følgende:

- Modul for tildelingskriterier og kommunikasjonskrav
- Modul for priser
- Modul for kommunikasjon
- Modul for tildeling
- Gradering av sikkerhet rund informasjon som blir plottet.

Studiet bør se på løsning for samhandling, der alle personene i anskaffelsesgruppen kan bidra med sin del av konkurransegrunnlaget. Når konkurransen åpner, bruker leverandørene det samme dataverktøyet til levere sitt tilbud ved å plote inn relevant informasjon. I dag bruker alle leverandørene sine egne maler og for anbud, noe som gir prosjektlederen ytterligere utfordringer med vurdering. Hensikten med studiet skal vær å se om det økonomisk lønner seg å utvikle et dataverktøy som er tilsvarende funksjonelt for anskaffelsesprosessen, som dataverktøyet anslag 4.0 er for anslagsprosessen.

Mitt andre forslag er at en tenketank, universitet eller difi gjør en behovsanalyse og gjennomføre et mulighetsstudie for en universitets grad innen offentlig anskaffelse med mulighet for fordypning innen flere retninger på fagfeltet. Et erfaringsbasert masterprogram er være naturlig å vurdere.

Litteraturliste

- Brynhildsvoll, Ivar. 2011. Prinsipper for bedre innkjøp. Bergen. Fagbokforlag.
- Dagens Næringsliv (2013): Vegvesenet brukte flere ganger mer på konsulenter enn asfalt. Hentet 24.5.2013 fra <http://www.dn.no/forsiden/politikkSamfunn/article2588075.ece> .
- Direktoretat for forvaltning og IKT, udatert. Hva skal du kjøpe? Hentet 2 Oktober 2013 fra <http://anskaffelser.no/anskaffelser/anskaffelsens-art>
- Direktoretat for forvaltning og IKT (2009): Lastet ned fra <http://www.difi.no/digital-forvaltning/virksomhetsarkitektur>
- Eriksson, Hans-Erik And Penker, Magnus. 2000. Business Modeling With UML. New York, USA. John Wiley & Sons, Inc.
- Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet. 2001. Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven). Oslo. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet.
- Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet. 2006. Forskrift om offentlige anskaffelser. Oslo: Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet.
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet. 2012. Veileder til reglene om offentlig anskaffelse. Oslo. Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
- Hoff, Kjell Gunnar. 2010. Bedriftens økonomi. Oslo. Universitetsforlaget AS.
- Jacobsen, Dag Ingvar. 2005. Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode, 2. utgave. Kristiansand. S Høyskoleforlaget.
- Kvale, Steinar. 2001. Det kvalitative forskningsintervju. Oslo. Gyldendal Akademisk.
- Lovdata (2006): FOR 2006-04-07 nr 402: Forskrift om offentlig anskaffelse. URL: <http://www.lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-04-07-402>
- Regjeringen (2012): hentet 17 november 2013 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/nou-er/2012/nou-2012-2/16/6/5.html?id=669619>
- Utlendingsdirektoratet (2006) Internasjonal migrasjon [online]. URL: <http://www.udi.no/templates/Tema.aspx?id=7295> (27.06. 2007).
- Ringstad, Vidar. 2011. Samfunnsøkonomi og økonomisk politikk for turbulente tider. Oslo. Cappelen Damm Akademiske.
- Ross, Jeanne W., Weill, Peter, Robertson, David C. 2006. Enterprise Architecture as Strategy. Boston, USA. Harvard Business School Press.
- Ryen, Anne. 2002. Det kvalitative intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid. Bergen. Fagbokforlaget.

Standard Norge, 2008. Norsk standard NS5814:2008 Krav til risikovurderinger. Lysaker. Standard Norge.

Statistisk sentralbyrå (2012): Offentlig innkjøp 2011. Hentet fra <http://www.ssb.no/offinnkj/>

Statens vegvesen. 2011. Håndbok 127 Anslagsmetoden. Oslo. Statens vegvesen.

Statens vegvesen (2012): Fakta om Statens vegvesen. Hentet fra <http://www.vegvesen.no/Om+Statens+vegvesen/Om+Statens+vegvesen/Om+organisasjonen/Fakta>

Stortingsmelding 26, 2013. Melding til Stortinget Nasjonal transportplan 2014–2023. Oslo. Samferdselsdepartementet.

Vegdirektoratet. 2013. Vegvesenboka. Oslo. Vegdirektoratet.

Yin, Robert K. Case Study Research Design and Methods. 4 utgave. 2009. Thousand Oaks, USA. Sage Publication.

Vedlegg 1

Intervjuguide

Intervjuet var åpen, men jeg hadde en intervjuguide som veiledning. Under ser listes spørsmålene.

1. Respondentens bakgrunn, type posisjon i virksomheten, omfang av anskaffelser målt i frekvens og omfang (les kroner), fartstid i etaten?
2. Hva tenker respondenten om arbeidet med offentlig anskaffelse?
3. Hvilke elementer mener respondenten gjør den offentlige anskaffelse prosessen utfordrende?
4. Hva mener respondenten kan forenkle anskaffelsesprosessen og hvordan?
5. Hva er de viktigste fordelene man vil oppnå med forenklingen av anskaffelsesprosessen?