

MASTEROPPGAVE

Emnekode: BE323E

Navn på kandidat: David Jakobsen

Innkjøpspraksis i kommunesektoren: en studie av utfordringene kommunene på Helgeland opplever i forbindelse med sine innkjøp

Dato: 20.05.2016

Totalt antall sider: 125

Abstract

The municipal sector in Norway does a considerable amount of public procurements. In 2014 the municipal sector procured for around 172 billion kroner. Public procurements are highly regulated by laws. Among other things the regulations requires competition and an efficient use of resources in public procurements. Negative reviews in media about public “waste” of tax payers money suggests that time could have been better, when it came to public procurement. Because of the negative reviews in media and the increased focus on better spending of the public resources in the future, I chose this main topic:

Procurements in the municipal sector: a study of the challenges the municipal sector in Helgeland experiences when procuring

To lighten up and define the topic I made three research – questions:

- *How are the procurements organized and performed?*
- *Which internal issues does the municipal sector experience when procuring?*
- *Which external issues does the municipal sector experience when procuring?*

I have tried to answer this by undergoing qualitative interviews with nine informants, and discussed the findings from the interviews, with theory.

The analyzing of the data tells that the municipal sector in Helgeland does have both internal and external issues.

From the main findings for the internal issues the biggest issues were staffing, organizing and competence. These issues affected the ability to comply with the rules and do good procurements. The rules themselves were the main issue when it came to external issues. Mostly because of conflicting goals, and because of the benefits rejected suppliers got through the rules when they were rejected. Rejected suppliers made a lot of troubles for the municipal sector and often at the expense of tax payers' money.

Forord

Denne oppgaven er skrevet som en avsluttende del av mitt erfaringsbaserte Master of Business (MBA)- studium ved Universitetet i Nordland. Oppgaven er obligatorisk og teller 30 studiepoeng.

Oppgavens formål er å belyse de utfordringer kommuner i Norge opplever i forbindelse med det å gjøre innkjøp, og da i lys av regelverket for offentlige anskaffelser. Regelverket er omfattende og legger sterke føringer for hvordan det offentlige kan gjennomføre sine innkjøp. Oppgaven er avgrenset til kommuner på Helgeland, og annet relevant regelverk en kommer borti i forbindelse med både innkjøp og kommuner er ikke et tema i oppgaven.

Arbeidet med oppgaven har vært en modningsprosess, der jeg har fått muligheten til å bruke kunnskap som jeg har tilegnet meg i løpet av de årene jeg har brukt på MBA- studiet.

Jeg vil rette en stor takk til min veileder, Prodekan Frode Soelberg ved Nord Universitetet, som har kommet med mange gode innspill og god hjelp i arbeidet med denne oppgaven. Jeg ønsker også å rette en takk til rådgiver Anita Kransvik ved Nord Universitet, for god tilrettelegging slik at jeg kunne gjennomføre studiet. Jeg vil også takke min samboer og mine barn for overbærenhet gjennom mange år og måneder med studier og jobb parallelt, og sene kvelder med masteroppgaven. Uten dere vet jeg ikke hva jeg skulle gjort! Som kjæreste og pappa har jeg i perioder like godt kunnet vært på månen, da avstanden neppe ville ha virket å være noe forskjellig. Nå er jeg snart tilbake til dere!

Jeg vil også rette en takk til dere som stilte opp som informanter i oppgaven. Uten deres innsats hadde oppgaven fortsatt bare vært en spirende tanke til en idé!

Sammendrag

Kommunesektoren i Norge gjør en betydelig andel innkjøp. I 2014 gjorde kommunesektoren innkjøp for om lag 172 milliarder kroner. Offentlige innkjøp er sterkt lovregulert, og det er mange føringer i regelverket en kommune må følge i forbindelse med sine anskaffelser. Blant annet stilles det krav til at en skal ha konkurranse og at det skal være mest mulig effektiv ressursbruk i forbindelse med innkjøp. Negative medieomtaler vedrørende offentlig ”sløsing” av skattepenger indikerer at alt er ikke bare gull og grønne skoger når det kommer til offentlige innkjøp. På bakgrunn i de negative omtalene i media og det økte fokuset på at en må forvalte de offentlige ressursene på en bedre måte i fremtiden har jeg kommet frem til denne problemstillingen:

Innkjøpspraksis i kommunesektoren: en studie av utfordringene kommunene på Helgeland opplever i forbindelse med sine innkjøp

Tre underproblemstillinger ble brukt i oppgaven for å belyse og avgrense temaet:

- *Hvordan er innkjøpsarbeidet organisert og gjennomført?*
- *Hvilke interne utfordringer opplever kommunene i forbindelse med sine innkjøp?*
- *Hvilke eksterne utfordringer opplever kommunene i forbindelse med sine innkjøp?*

Jeg har søkt svar på problemstillingen gjennom kvalitative dybdeintervjuer med ni informanter, og drøftet funnene fra disse intervjuene opp mot teori.

Analysen viser at kommunene på Helgeland både har interne og eksterne utfordringer.

Av hovedfunnene kom det frem at for de interne utfordringene rettet mot offentlige innkjøp var det størst utfordringer med tanke på bemanning, organisering og kompetanse innad i kommunene. Disse påvirket kommunenes evne til å etterleve regelverket og gjøre gode innkjøp, i stor grad. For de eksterne utfordringene var det regelverket i seg selv som skapte størst utfordringer, da kommunene for det første ble pålagt mange konfliktfylte mål, og for det andre åpnet regelverket for at avviste leverandører fikk en veldig lovfestet rett til å klage hvis de ble avvist. Leverandører som klaget skapte hodebry for kommunene og det kostet også av skattebetalernes penger i de situasjoner leverandørene klagde.

Innholdsfortegnelse

Abstract	i
Forord	ii
Sammendrag	iii
Innholdsfortegnelse	iv
Figuroversikt	viii
Tabelliste	viii
Vedlegg	viii
1 Innledning.....	1
1.1 Aktualisering	1
1.2 Formål og avgrensning	2
1.3 Problemstilling.....	3
1.4 Oppgavens oppbygning	4
2 Det teoretiske landskapet.....	5
2.1 Kommuneforvaltningen.....	5
2.2 Rammebetingelser og målsetninger for offentlige innkjøp	6
2.3 Produsere selv eller kjøpe.....	7
2.4 Virksomhetens innkjøpsfunksjon	8
2.5 Innkjøpsfaglig kompetanse	9
2.6 Innkjøpsprosessen.....	10
2.7 Innkjøp gjennomført som et prosjekt.....	12
2.8 Kjøpsatferd	15
2.9 Teori om strategi.....	16
2.10 Organisering	18
2.10.1 Funksjonsbasert inndeling.....	19
2.10.2 Markedsbasert inndeling	20
2.10.3 Matriseorganisering.....	21
2.10.4 Koordinering	21
2.10.5 Ledelse	22
2.10.6 Organisasjonskultur.....	23
2.10.7 Kommunikasjon	24
2.11 Sentralisering eller desentralisering av beslutningsmyndighet.....	25

2.12	Organisasjonens omgivelser	26
3	Juridisk rammeverk for offentlige anskaffelser.....	30
3.1	Bakgrunn for regelverket.....	30
3.2	Hvem gjelder regelverket for?	30
3.3	Lov om offentlige anskaffelser (LOA)	31
3.4	Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA).....	31
3.4.1	Regelverket er minimumsregler	32
3.4.2	Terskelverdi.....	32
3.4.3	Grunnleggende krav	32
3.4.4	Tillatte kontraheringsformer.....	33
3.5	Klageadgang	35
4	Metode.....	37
4.1	Hva er metode.....	37
4.2	Metodologisk analyse av problemstillingen	38
4.3	Valg av undersøkelsesdesign	39
4.3.1	Små N-studier.....	40
4.4	Kvalitativ tilnærming.....	40
4.4.1	Det kvalitative forskningsintervjuet	41
4.5	Tilgangen på sekundærdata	42
4.6	Utvalg og utvalgskriterier	42
4.7	Gjennomføring av undersøkelsen	43
4.8	Analyse og tolkning av innsamlet data.....	47
4.9	Troverdighet	49
4.10	Pålitelighet	50
4.11	Overførbarhet.....	51
4.12	Kritikk av forskningsmetode	51
4.13	Etiske aspekter	52
5	Empiri.....	53
5.1	Empiriens tre inndelinger	53
5.2	Sammendrag av empiri før drøfting	53
5.3	Empiri tilknyttet organisering og utførelse av innkjøpsarbeidet	55
5.3.1	Spredt innkjøp	57

5.3.2	Innkjøpsfunksjon	58
5.3.3	Ekstern kompetanse.....	59
5.3.4	Innkjøpsprosessen	60
5.3.5	Investeringskjøp	61
5.3.6	Interne rammebetingelser	61
5.3.7	Interkommunalt samarbeid.....	62
5.3.8	Strategi	63
5.3.9	Opplæring.....	64
5.3.10	Oppsummering av empiri for organisering og utførelse av innkjøpsarbeidet....	66
5.4	Empiri tilknyttet interne utfordringer	67
5.4.1	Kompetanse	69
5.4.2	Holdninger.....	70
5.4.3	Ressurser	71
5.4.4	Ledelse	72
5.4.5	Planlegging.....	73
5.4.6	Oppfølging	74
5.4.7	Organisering	75
5.5	Empiri tilknyttet eksterne utfordringer	76
5.5.1	Regelverk	77
5.5.2	Leverandører	80
5.5.3	Marked	81
5.6	Analyse av funn	82
5.6.1	Organisering og gjennomføring	82
5.6.2	Interne utfordringer	85
5.6.3	Eksterne utfordringer.....	88
5.7	Drøfting av funnene	89
5.7.1	Regelverket.....	89
5.7.2	Organisering	90

5.7.3	Kompetanse	92
5.7.4	Bemanning	93
5.8	Oppsummerning av kapittel.....	94
6	Konklusjon og anbefalinger om videre arbeider	95
6.1	Konklusjon.....	95
6.2	Anbefalinger om videre arbeider	96
7	Litteraturliste	98

Figuroversikt

Figur 1: Eksempel på kommuneorganisasjon. Kilde: Basert på Bodø kommune (2015) sin organisasjonsstruktur.....	6
Figur 2: Typer av innkjøp til offentlig sektor og tjenesteforetak. Kilde: Brynhildsvoll, 2011:30.....	9
Figur 3: Kompetansekrav. Kilde: Brynhildsvoll, 2011:109.....	10
Figur 4: Prosjektets variabler. Kilde: Jessen, 2010:126.....	13
Figur 5: Prosjektets livssyklus. Kilde: Forelesning i Prosjektadministrasjon ved Nord Universitet, vår 2012.....	14
Figur 6: Beslutningssituasjonen. Kilde: Brynhildsvoll, 2011:27.....	15
Figur 7: Iverksettelsesprosessen. Kilde: Roos, von Krogh og Roos, 2010:182.....	17
Figur 8: Funksjonsbasert inndeling. Kilde: Jacobsen og Thorsvik, 2013:74.....	20
Figur 9: Markedsbasert inndeling. Kilde: Jacobsen og Thorsvik 2013:77.....	21
Figur 10: Inndeling av omgivelser i ulike nivåer. Kilde: Jacobsen og Thorsvik, 2013:200. ...	27
Figur 11: Beskrivelse av hvordan innkjøpsarbeidet er organisert på bakgrunn av empiri.....	66

Tabelliste

Tabell 1: Innkjøpsprosessens ulike aktiviteter. Kilde: Brynhildsvoll, 2011:58.....	11
Tabell 2: Prosjektorganisasjonen vs. Basisorganisasjonen. Kilde: Forelesning i Prosjektadministrasjon ved Nord Universitet, vår 2012.....	12
Tabell 3: Fordeler og ulemper knyttet til sentralisering og desentralisering. Kilde: Jacobsen og Thorsvik, 2013:89.....	25
Tabell 4: Abstrahering av koder for ”Hvordan er innkjøpsarbeidet organisert?”.....	55
Tabell 5: Abstrahering av koder tilknyttet interne utfordringer.....	67
Tabell 6: Abstrahering av koder tilknyttet eksterne utfordringer.....	76

Vedlegg

Vedlegg A: Utkast til intervjuguide

Vedlegg B: Koding av ”Hvordan er innkjøpsarbeidet organisert og gjennomført?”

Vedlegg C: Koding av ”Hva er de interne og eksterne utfordringene kommunene opplever i forbindelse med sine innkjøp?”

1 Innledning

1.1 Aktualisering

Årlig står den norske kommuneforvaltningen for et betydelig innkjøp av varer og tjenester. Dette beløpet utgjorde i 2014 utgjorde om lag 172 milliarder kroner, eller 37,2 prosent av det totale beløpet som ble brukt på innkjøp i offentlig sektor (DIFI, 2016b). Den årlige vekstraten for offentlige innkjøp har frem til i dag ligget på rundt 8 %, noe som gjør at beløpet brukt på offentlige innkjøp vil doble seg i løpet av cirka ti års tid hvis utviklingen fortsetter i samme takt som nå (Brynhildsvoll, 2011). Ifølge statsbudsjettet for 2014 (Statsbudsjettet, 2014) ble kommunesektorens samlede inntekter anslått til om lag 422 milliarder kroner, noe som betyr at innkjøpene for 2014 la beslag på om lag 40 prosent av de budsjetterte inntektene til kommunene. Innkjøp utgjør derfor en stor andel av de kommunale utgiftene, og en god forvaltning av ressurser i forbindelse med kommunale innkjøp vil derfor ha stor betydning for velferdssamfunnet for årene som kommer fremover. En god forvaltning av midlene som brukes til kommunale innkjøp er derfor av største betydning. Dette gjenspeiles blant annet i stortingsmelding nr 36 (2008-2009); Det gode innkjøp, der innkjøpsfunksjonens betydning for en god ressursforvaltning i offentlig sektor presiseres (St. mld. Nr. 36 (2008-2009), side 11):

”Innkjøpsfunksjonen skal sikre kosteffektiv tenesteproduksjon og behovdekning i tråd med verksemda si overordna målsetning. Mål og strategiar for innkjøpsarbeidet vert utforma også med tanke på kva som vert kjøpt, i kva omfang og kva varer og tenester det er snakk om. Dei enkelte offentlege verksemdene vil derfor ha ulike mål for innkjøpsarbeidet sitt, men for alle gjeld at dei overordna målsetningane skal ivaretakast.”

Likevel får offentlig sektor mye kritikk angående blant annet ressursbruk, kompetanse og gjennomførbarhet i forbindelse med innkjøp. En kan i media lese overskrifter som *”ineffektive anbud”* (Ukeavisen, 2012), *”Vi betaler dyrt for sviktende kunnskap”* (Aftenposten, 2012) og *”Byråkrati og kunnskapsmangel koster milliarder”* (Aftenposten, 2012). En rapport fra Menon Business Economics (Menon – publikasjon Nr.6 (2012) estimerer at det offentlige kan spare 20-30 milliarder kroner per år på å profesjonalisere sine innkjøp. En artikkel i NHO service (2012) indikerer at det offentlige sløser bort 30-45 milliarder kroner per år i feilslåtte investeringer.

I lys av det synet som tilsynelatende råder når det kommer til offentlige innkjøp med henhold til blant annet ressursbruk og kompetanse i offentlig sektor, kan en da lure på hva som faktisk er utfordringen når det kommer til offentlige innkjøp. Hva er det som er med på å gjøre at

media kommer med overskrifter som nevnt ovenfor, og at aktører som Menon mener at det sløses bort milliarder av skatte kroner i forbindelse med offentlige innkjøp, penger som er eid av fellesskapet og som skal brukes til fellesskapets beste? Hvilke utfordringer er det egentlig kommunene opplever i forbindelse med sine innkjøp?

1.2 Formål og avgrensning

Formålet med oppgaven er å belyse dagens situasjon med tanke på utfordringer innenfor innkjøp i norske kommuner. For å bedre belyse utfordringene vil det være hensiktsmessig å få en oversikt over hvordan kommunene organiserer og gjennomfører sine innkjøp. For å få en bedre oversikt over temaet utfordringer, vil det være hensiktsmessig å dele temaet opp i mer passende biter. Da får en muligheter til å se på bitene hver for seg, samtidig som en kan få muligheten til å se på helheten når det kommer til utfordringer. Oppgaven vil derfor bestå av tre deler, organisering og gjennomføring av innkjøpsarbeidet, interne utfordringer i forbindelse med innkjøp og eksterne utfordringer i forbindelse med innkjøp. Deretter vil det bli sett på om utfordringene kan kobles til dagens organisering og gjennomføring av innkjøp i kommunene ved hjelp av relevant teori.

Jeg jobber selv innen offentlig sektor (helseforetak), og kommer fra tid til annen i kontakt med innkjøpsarbeid. Jeg har i forbindelse med dette opplevd en del ting og gjort mine egne tanker omkring temaet. Jeg har dog ingen stor kunnskap om temaet, slik at temaet ”innkjøp” er relativt ukjent for meg. Årsaken til at jeg ikke ønsker å forske på ”min egen” sektor med tanke på innkjøp er at jeg rett og slett føler at jeg kommer for nært min egen sektor og mitt eget arbeidssted. Det å være objektiv når en kommer såpass nært det en forsker på, vil i mine øyne være utfordrende. I tillegg kan det hende en i forskningen avdekker ting som kunne skapt ubehageligheter rent personlig for meg i ettertiden. Jeg har derfor valgt å forske på en annen offentlig sektor, nemlig kommunesektoren, som i tillegg gjør betydelige innkjøp, og som jeg tror jeg vil ha forholdsvis grei tilgang til informasjon om i forbindelse med min oppgave. Jeg håper på den måten at jeg kan øke mitt kunnskapsnivå om offentlige innkjøp, samtidig som det jeg forsker på ikke blir så ”nært” meg at jeg vil kunne oppleve ubehageligheter i ettertiden. Skulle min forskning vise seg å kunne bidra positivt innenfor temaet jeg forsker på foruten ønsket om egen læring, ville det selvfølgelig være en meget hyggelig bi - effekt.

For å avgrense oppgaven har jeg tatt utgangspunkt i kommunene på Helgeland i Nordland. Ideelt sett skulle jeg for å kunne generalisere mine funn studert alle de 428 kommunene i

Norge, men dette ville vært en uoppnåelig oppgave for en enkelt MBA- student å gjøre. Årsaken til at kommunene på Helgeland velges i studiet er rett og slett egeninteresse da jeg bor her. Da får jeg muligheten til å se hvordan ”ståa” er her lokalt, samtidig som jeg har fordelen med at avstanden til kommunene jeg skal forske på er forholdsvis nært, noe som gjør at jeg kan reise mellom kommunene i forbindelse med studiet.

Innkjøp i kommunesektoren reguleres av et betydelig lovverk. Det er dog ikke mulig å ta hensyn til alle lovverk i denne oppgaven. Annet offentlig regelverk enn regleverk for offentlige anskaffelser, og som måtte inntreffe i forbindelse med oppgaven, vil ikke bli drøftet i oppgaven. Jeg vil heller ikke ta med meg Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene (vann- og energiforsyning, transport og posttjenester) videre i oppgaven grunnet hensynet til oppgavens omfang.

Det er likeledes ikke mulig å studere alle forhold som jeg måtte komme borti i forbindelse med forskningen min. Jeg vil derfor måtte avgrense de temaene jeg mener er relevante etter hvert som oppgaven fremskrider, og ikke minst ta hensyn til omfanget av oppgaven. Dette kan føre til at jeg godt finner mye interessant empiri, men at det grunnet kapasitet og omfang ikke lar seg gjøre å drøfte alle funn i oppgaven.

1.3 Problemstilling

Det har vært utfordrende å finne en problemstilling til denne oppgaven. Ikke at det ikke finnes noe å skrive om innenfor temaet, men derimot at det er så altfor mye en kan skrive om, noe som gjør det vanskelig å begrense seg. Det at jeg i tillegg ikke kjenner til temaet offentlige innkjøp i kommunal sektor i stor grad på forhånd, men at jeg ønsker å gjøre meg kjent med denne, har gjort valg av problemstilling ekstra utfordrende. Problemstillingen har endret seg underveis i oppgaven og jeg har etter hvert som forskningen har fremskredet hatt forskjellige ønsker og tanker om hvordan oppgaven skulle bli til slutt. Jeg har til slutt havnet på ønsket om en generell studie av innkjøpspraksis i kommunene og hvilke utfordringer kommunene opplever i hverdagen i forbindelse med sine innkjøp. eg har derfor valgt en ganske vid problemstilling, i og med at jeg ikke har peilet meg inn på ett spesielt område jeg ønsker å studere når det kommer til kommunale innkjøp.

Hovedproblemstilling:

Innkjøpspraksis i kommunesektoren: en studie av utfordringene kommunene på Helgeland opplever i forbindelse med sine innkjøp

Tre underproblemstillinger brukes i oppgaven for å belyse og avgrense temaet:

- *Hvordan er innkjøpsarbeidet organisert og gjennomført?*
- *Hvilke interne utfordringer opplever kommunene i forbindelse med sine innkjøp?*
- *Hvilke eksterne utfordringer opplever kommunene i forbindelse med sine innkjøp?*

Da jeg kjenner lite til organisering av innkjøp i kommunene er det viktig for meg å få kunnskap om dette. Jeg har derfor valgt å se på organisering av innkjøp som en av de tre underproblemstillingene i oppgaven. Denne underproblemstillingen er ment som en hjelp i forbindelse med det å forstå hvilke utfordringer kommunene eventuelt opplever.

1.4 Oppgavens oppbygning

Jeg har valgt å dele oppgaven inn i seks hovedkapitler. Kapittel én angir bakgrunn for oppgaven, med en presentasjon av oppgavens formål, problemstilling og avgrensning av oppgaven. Kapittel to er en gjennomgang av det jeg mener er relevant teori for denne oppgaven. Kapittel tre gir en presentasjon av de juridiske rammebetingelser for offentlige innkjøp samt rettighetene til å klage i forbindelse med offentlige anskaffelser. Kapittel fire omhandler valg av metode og en begrunnelse for de valgene som ble tatt i oppgaven med hensyn på dette. Her går jeg inn på de valg som knyttes til den metodiske tilnærmingen for forskningen, som valg av metode for datainnsamling, analysering og tolkning av resultater, troverdighet og pålitelighet for metoden, samt kritikk av metoden som ble benyttet. Kapittel fem er en systematisert presentasjon av de empiriske funnene studiet. Videre vil empirien bli analysert og drøftet i dette kapitlet. Kapittel seks inneholder konklusjon og anbefalinger om videre arbeid.

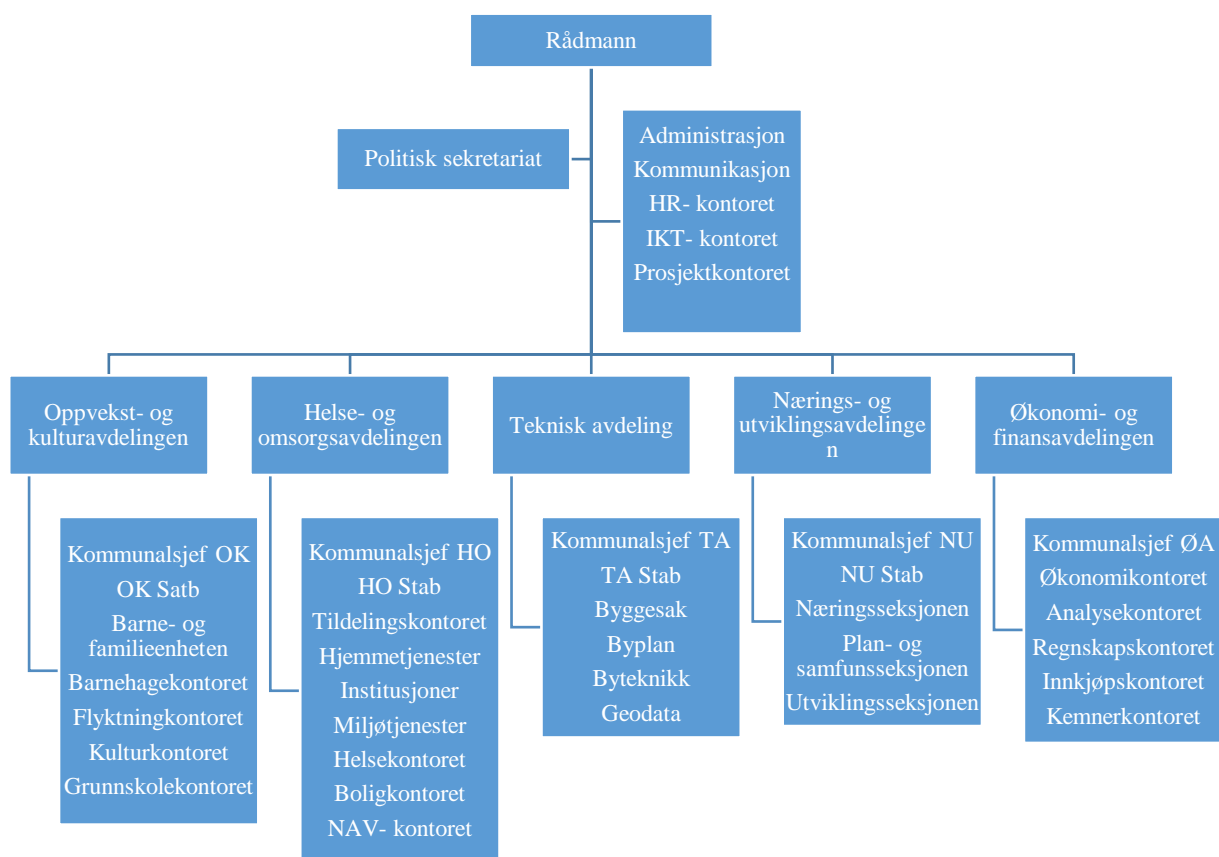
2 Det teoretiske landskapet

I kapittel to vil jeg starte med en kort innledning om kommuneforvaltningen i Norge med et eksempel på hvordan kommunene er organisert med tanke på organisasjonsstruktur. Deretter vil jeg gå gjennom det jeg mener er relevant teori rettet mot innkjøp og gjennomføring av innkjøpene. Etter dette vil jeg dra frem strategifaget og gjennomgå det jeg mener er viktig med tanke på implementering av innkjøp i organisasjonen. Årsaken til at jeg vil dra inn teori for implementering av strategi er fordi regelverket for offentlige anskaffelser ble implementert for 17 år siden, og likevel oppleves store utfordringer innenfor området offentlige innkjøp. Jeg ønsker derfor å vurdere eventuelle utfordringer i lys av teori for implementering av strategi. Deretter vil jeg gjennomgå relevant organisasjonsteori og se på organisasjonsmessige forhold internt samt se på teori vedrørende organisasjonens omgivelser, og hvordan disse kan påvirke den interne organisasjonen.

2.1 Kommuneforvaltningen

Ifølge kartverket (2014) er det 428 kommuner i Norge. Disse varierer mye i både størrelse og antall innbyggere, og over halvparten av kommunene har mindre enn 5000 innbyggere (Kriterier for god kommunestruktur, 2014). Samtidig utgjør de 100 største kommunene cirka 75 prosent av befolkningen (ibid). I Nordland fylke er det 44 kommuner (kartverket, 2014), og på Helgeland er det 18 kommuner (Alstahaug kommune, 2011). I Norge er det rådende prinsipp at oppgaver skal plasseres så langt ned i forvaltningsnivået som mulig, og kommunene, som er det laveste nivået i forvaltningen, har derfor en bred og tung oppgaveportefølje de har ansvaret for (Kriterier for god kommunestruktur, 2014). Videre er de norske kommunene generalistkommuner, noe som innebærer at alle kommuner skal imøtekomme de samme krav når det gjelder lokale planleggings- og demokratiske funksjoner uanhengig av bosettingsstruktur, antall innbyggere og andre lokale variasjoner (ibid). Blant annet har kommuner ansvaret for velferdstjenester som grunnskole og barnehager, helse – og omsorgstjenester, brannvern, havner, kommunale veier, renovasjon og lokalt miljøvern. Videre er kommuner ansvarlige for planlegging og tilrettelegging for bruk av kommunens arealer, samt byggesaker med mer (ibid).

Kommunene er enten organisert etter det parlamentariske prinsipp (Oslo, Bergen, Tromsø) med et kommuneråd/byråd som leder av den kommunale administrasjonen, eller etter formannskapsprinsippet der den kommunale administrasjonen er ledet av en administrasjonssjef/rådmann (SNL, 2014).



Figur 1: Eksempel på kommuneorganisasjon. Kilde: Basert på Bodø kommune (2015) sin organisasjonsstruktur.

2.2 Rammebetingelser og målsetninger for offentlige innkjøp

I motsetning til de fleste næringsvirksomheter som har som målsetning å maksimere fortjenesten, har offentlige virksomheter og instanser som målsetning å løse ulike oppgaver som er vedtatt av de politiske myndighetene (Hoff, 2010). Målene til offentlige virksomheter er ofte sammensatte og uklare og er en arena for streben etter kollektive verdier som er uttrykt gjennom kollektive valg, der en har et behov for å tjene klienter og borgere, i en sektor drevet av behov og tilgang på ressurser istedenfor markeder (Roos et. al, 2010). Dette gjør at offentlig sektor har en mangfoldighet av interesser, er begrenset av politikk og lover, står offentlig til ansvar og finansieres gjennom skattlegging. Videre er det for å måle ”produksjon” laget komplekse og omstridte prestasjonsindikatorer. I tillegg må offentlige virksomheter følge en rekke retningslinjer, men har få muligheter til å formulere og påvirke disse retningslinjene (ibid). Statlige og kommunale innkjøpere har av de norske politikerne fått mange målsetninger. Det har i tillegg blitt gitt ut veiledere for hvordan innkjøperne skal navigere. Det er fastsatt en rekke idealistiske og ikke-økonomiske mål som miljø, etisk handel, universell utforming og sosial dumping. Samtidig er det mange økonomiske og

fagmessige innkjøpsmål som innovasjon, kontantstrøm, transaksjonskostnader og levesykluskostnader, som ikke står like sterkt (Brynhildsvoll, 2011). Når en har mange mål er det ofte en fare for målkonflikter, og jo flere mål som skal nås, dess vanskeligere er det å oppnå økt verdiskapning i samfunnet ved en mest mulig effektiv ressursbruk (ibid).

2.3 Produsere selv eller kjøpe

Det første en organisasjon eller virksomhet må avgjøre er om de skal produsere varen eller tjenesten selv, eller om de skal kjøpe den inn (Hoff, 2010). Ved å velge å kjøpe varene eller tjenestene fremfor å produsere dem selv kan en oppnå fordeler med tanke på (ibid):

- Redusere kostnader knyttet både til nevnte aktivitet samt administrasjonen av denne.
- Eksterne aktører kan utføre aktiviteten bedre.
- Øke kostnadsfleksibilitet ved å redusere faste kostnader og øke variable kostnader
- Frigjøre kapital gjennom å selge anleggsmidler, eks maskiner.
- Begrense risiko i forhold til at større teknologiske endringer innenfor gitte områder, eks IKT.
- Øke presisjonsnivået ved å endre fokus fra å være produsent til å bli kjøper, noe som krever mer presise kravspesifikasjoner og mer styring med både aktiviteter og innhold i disse
- Øke fokus på virksomhetens kjernekompetanse,

Ulempene med å sette bort deler av produksjonen kan være at det beslutningsgrunnlaget en hadde for å velge å kjøpe foran å produsere selv, ikke er godt nok, og ikke har tatt hensyn til det faktum at felleskostnader ofte er vanskelig å isolere. En annen utfordring er at det koster å følge opp og samhandle med andre, og likeledes blir transaksjonskostnader undervurdert (Hoff, 2010). Ifølge Brynhildsvoll (2011) er transaksjonskostnader de kostnader som er forbundet med det å inngå avtaler, gjennomføre avtaler og det å gjennomgå avtaler mellom organisasjoner. Det offentlige har hatt en lang tradisjon for å kjøpe inn oppgaver foran å produsere dem selv (Hoff, 2010). Primært har årsakene til dette vært at blant annet kommuner og andre offentlige organisasjoner ikke har hatt et ønske eller en mulighet i å investere i dyrt utstyr, at andre antas å kunne utføre oppgavene bedre eller at det ikke har vært kapasitet til å produsere selv (ibid).

Det er opp til en offentlig oppdragsgiver å avgjøre selv om de vil produsere varer og tjenester selv, dvs. i egenregi, eller om de vil overlate dette til virksomheter som er selvstendige rettssubjekter i forhold til oppdragsgiveren (Dragsten, 2006). Hvis den offentlige

oppdragsgiveren velger å utføre oppgavene selv og ikke overlate produksjonen til et selvstendig rettssubjekt, vil anskaffelsen falle både utenfor anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriftens anvendelsesområde. Hvis oppdragsgiveren derimot overlater en oppgave til en leverandør som er et selvstendig rettssubjekt i forhold til oppdragsgiveren, snakker en ikke i utgangspunktet om egenregi, og regelverket for offentlige anskaffelser kommer da til anvendelse.

2.4 Virksomhetens innkjøpsfunksjon

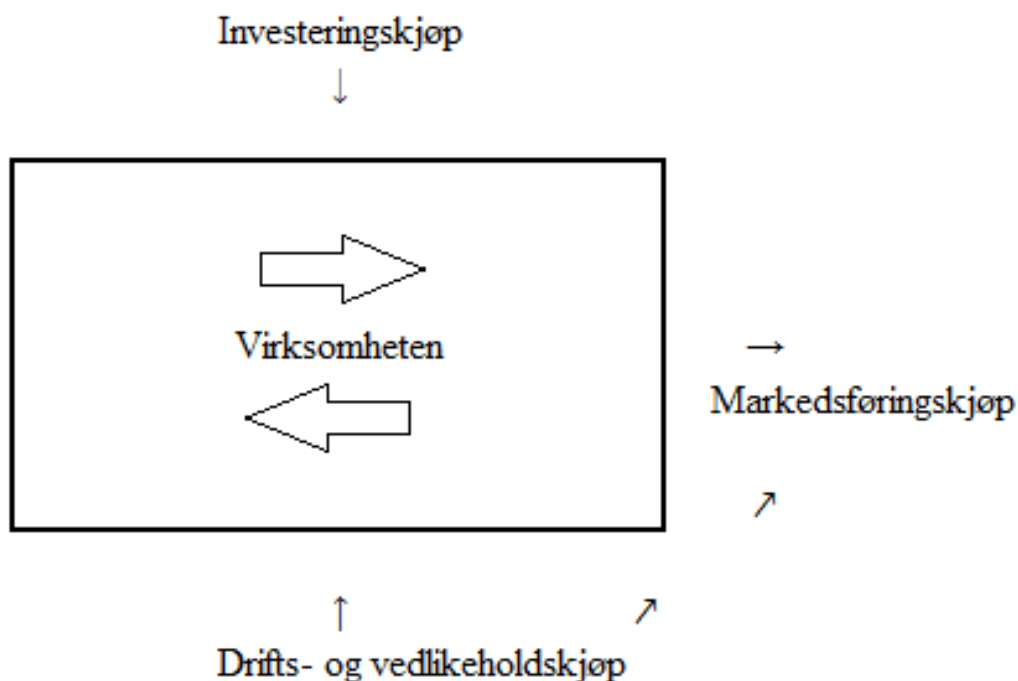
En vanlig inndeling av virksomheter sine innkjøp av varer og tjenester er å skille mellom kjøp etter formål (Brynhildsvoll, 2011):

- Kjøp av råvarer, kunderettede kjøp og komponenter er kjøp til primærstrømmen
- Drifts- vedlikeholds- og investeringskjøp er kjøp til sekundærstrømmen.

I industribedrifter er kjøp til primærstrømmen kjøp av råvarer og komponenter som skal inngå i sluttproduktet eller kjøp rettet mot kunder med tanke på markedsføring eller tilleggsleveranser. Det som skiller offentlige sektor og tjenesteytende virksomheter og industribedrifter, er at offentlig sektor og tjenesteytende virksomheter primært ikke produserer varer og derfor ikke har en inngående primærstrøm av kjøp av råvarer av komponenter som er rettet mot produksjon av et sluttprodukt. I stedet har disse kjøp til sekundærstrømmen, som omfatter investeringskjøp, og kjøp til drift og vedlikehold. Dette er kjøp for å opprettholde sin daglige drift, som for eksempel kontorrekvisita og medisiner (Brynhildsvoll, 2011). Investeringskjøp er også kjøp til sekundærstrømmen, som for eksempel bygg, anlegg og maskiner. Ifølge Brynhildsvoll (2011) leverer det store flertallet av leverandører til innkjøp til drift (og vedlikehold), mens disse bestillingene utgjør oftest bare små beløp. Investeringskjøp utgjør derimot store beløp selv om hyppigheten er lavere (ibid).

Virksomhetens innkjøpsfunksjon ifølge Brynhildsvoll (2011) fire generelle hovedoppgaver:

- Innkjøpsfunksjonen skal forsyne virksomhetens primære aktiviteter
- Innkjøpsfunksjonen skal følge opp og kontrollere virksomhetens innkjøpsrelaterte kostnader
- Innkjøpsfunksjonen skal tilrettelegge og bidra til produkt- og prosessinnovasjoner
- Innkjøpsfunksjonen skal i tråd med overordnet virksomhetsstrategi å tilpasse virksomhetens risikoeksponering mot leverandørmarkedet



Figur 2: Typer av innkjøp til offentlig sektor og tjenesteforetak. Kilde: Brynhildsvoll, 2011:30.

2.5 Innkjøpsfaglig kompetanse

Arjan Van Weele, identifiserte i 2010 (sisert av Brynhildsvoll, 2011:32) fire innkjøpsfaglige kompetanseområder som er nødvendige:

- Administrativ kompetanse
- Teknisk kompetanse
- Kommersiell kompetanse
- Logistisk kompetanse

Videre påpeker Arjan Van Weele (Sisert av Brynhildsvoll, 2011:32) at "den kommersielle kompetansen må også inneholde en komponent i retning av juridisk kompetanse, ettersom administrasjon og anvendelse av kontrakter utgjør en vesentlig del av anskaffelsesarbeidet".

En omskrevet definisjon på kompetanse (<http://definisjoner.no/kompetanse>, u.d):

"Kompetanse er et individ sin evne til på en riktig måte, å utføre en oppgave. En kan se på kompetanse som en kombinasjon av ferdigheter, oppførsel og kunnskaper brukt til å forbedre ytelse, eller evne til å utføre en gitt rolle. Videre viser spisskompetanse til en ekspertise innenfor et veldig spesifikt område, der en person har en større kompetanse, i motsetning til en generell kompetanse."

Ifølge Brynhildsvoll (2011) er det et ”faktum at en virksomhet aldri kan organisere seg bort fra manglende kompetanse”. Virksomheten må istedenfor ta en vurdering av hvilken kompetanse som er nødvendig for å nå de fastsatte målene, og deretter må det tas en avgjørelse for hvordan den nødvendige kompetansen skal frembringes. Det er mange faktorer som er med på å avgjøre hvilken kompetanse som er nødvendig. Ifølge Brynhildsvoll (2011) er noen av de mest sentrale er kompleksitet i innkjøpsarbeidet, krav fra omgivelsene og krav fra ledelsen. Når det gjelder krav fra omgivelsene kan dette ifølge Brynhildsvoll (2011) dreie seg om grad av usikkerhet, grad av avhengighet og grad av press fra omgivelsene. Dess høyre usikkerhet, avhengighet og/eller press fra omgivelsene, dess høyere krav til kompetanse vil bli stilt. Likeledes vil grad av ledelsesfokus stille krav til kompetansen, der et høyt ledelsesfokus kan føre til at innkjøpskompetansen må være høyere. Det om innkjøpsfunksjonen er strategisk eller operativt, vil også være av betydning for krav om kompetanse. Dess mer strategisk rettet innkjøpsfunksjonen er, dess mer vil fokus være eksternt rettet og dess mer kompetanse må innkjøpsfunksjonen besitte.



Figur 3: Kompetansekrav. Kilde: Brynhildsvoll, 2011:109.

2.6 Innkjøpsprosessen

Innkjøpsprosessen beskriver de trinnene som er nødvendige å gjennomføre fra et behov oppstår til det er tilfredstilt (Brynhildsvoll, 2011)). I forbindelse med innkjøpsprosessen er det viktig å benytte relevante ressurser i forarbeidet til prosessen. Dette gjelder især ved risikoutsatte anskaffelser. Ifølge Brynhildsvoll (2011) bør organiseringen av

innkjøpsprosessen være beskrevet i styringsdokumentene og være gjeldende for hele organisasjonen.

Tabell 1: Innkjøpsprosessens ulike aktiviteter. Kilde: Brynhildsvoll, 2011:58.

Trinn		Hovedaktivitet
1	Behov	Definere det egentlige behovet som skal dekkes
2	Kjøpe/Lage	Vurdere behovet for å kjøpe i markedet
3	Kjøpekriterier	Bestemme hvilke kvalitets- og kvantitetskriterier som gjelder
4	Anskaffelsesprosedyre	Avgjøre på hvilken måte anskaffelsen skal gjøres
5	Spesifikasjoner	Beskrivelse av betingelser som skal gjelde for kjøpet
6	Leverandør- markedet	Tråle markedet for å finne aktuelle leverandører
7	Forespørsel	Sende ut forespørselsdokumenter til aktuelle leverandører
8	Evaluering	Beslutningsanalyse av innkomne tilbud, valg av leverandør
9	Forhandling	Kjøpsforhandlinger med den/de beste leverandørene
10	Ordre	Formell bestilling av produkt i henhold til pkt. 1-9
11	Oppfølging	Oppfølging frem mot levering for å sikre riktig leveranse
12	Mottak	Kontroll (ev. installasjon) av mottatt produkt
13	Betaling	Etter mottak og kontroll av faktura
14	Garanti	Styring og kontroll med garantien

Punkt 1-9 i figur 3 er samlet sett en beslutningsprosess som skal føre frem til en gitt løsning for et definert behov. En beslutning som er god, vil være basert på alle reelle alternativer der en har god markedsinformasjon for alle alternativer samt en konsekvensanalyse etterfulgt av beslutning og valg av produkt eller tjeneste. Del to av prosessen vil være en kontrollprosess, der en ved oppfølging og kontroll sørger for at avtalen med leverandøren fullbyrdes i henhold til kontrakten (ibid). Ifølge Brynhildsvoll (2011) er de første trinnene i innkjøpsprosessen de mest krevende og har størst betydning for det endelige resultatet. Et av de viktigste stegene er

ifølge Brynhildsvoll (2011) overgangen mellom det å definere et behov og det å utforme en spesifikasjon. En spesifikasjon er en beskrivelse av det produktet som skal kjøpes eller løsning på det behovet som virksomheten har. Utformingen av denne spesifikasjonen er av svært stor betydning, og legger grunnlaget for det som skal kjøpes inn, og ikke minst for det endelige sluttresultatet av innkjøpsprosessen. Ofte vil innkjøpsprosessen ha fremskredet langt før innkjøpsavdelingen involveres, gjerne først når den formelle ordren skal sendes ut. På dette stadiet er den største andelen av kostnadene allerede fastlagt og utenfor påvirkningsmulighetene til innkjøperen. Ifølge Brynhildsvoll (2011) har en i beslutningsprosessen (pkt.1-9 i figur 3) 80 % kostnadspåvirkning, mot kun 20 % kostnadspåvirkning i innkjøpsoppfølgingen. Gjennomføringen av innkjøpsprosessen er ifølge Brynhildsvoll (2011) egentlig et prosjekt og bør derfor utføres som et prosjekt.

2.7 Innkjøp gjennomført som et prosjekt

Prosjekter har ifølge Rolstadås (2011) en del karakteristiske trekk ved seg, som skiller dem ut fra standardproduksjon:

- Prosjektet er en oppgave som utføres én gang.
- Det er rettet mot det å fremskaffe et produkt som er unikt.
- Det krever ressurser for å kunne gjennomføres.
- En kan dele oppgaven i en samling arbeidsoppgaver som hver har en ansvarlig organisatorisk enhet.
- En har begrensninger i gjennomføringen med hensyn på kostnader og tid.

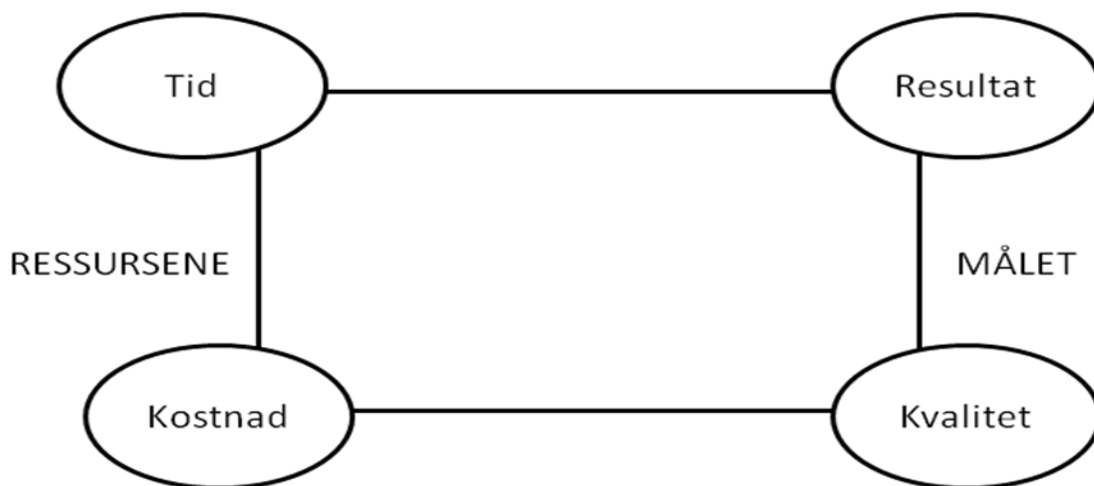
På bakgrunn av disse trekkene definerer Rolstadås (2011:5) et prosjekt som *”Et tiltak som har karakter av et engangsforetagende med et gitt mål og avgrenset omfang og som gjennomføres innenfor en tids- og kostnadsramme”*.

Tabell 2: Prosjektorganisasjonen vs. Basisorganisasjonen. Kilde: Forelesning i Prosjektadministrasjon ved Nord Universitet, vår 2012.

	Prosjektet	Basisorganisasjonen
Mål og resultatorientering	Kortsiktig	Langsiktig
Varighet	Kort	Evig
Ressursadministrasjon	Ingen	Alle
Struktur	Nettverk/Relasjoner	Hierarkisk
Samhandling	Arbeidsdeling ut fra	Formell autoritet ut fra

	kompetanse	posisjon
Beslutningstaking	Uformell/Formell	Formalisert
Tilpasningsevne	Stor	Liten

Ifølge Jessen (2010) er det fire variabler i et prosjekt – tid, kvalitet, resultat og kostnad. Det er en nøye sammenheng mellom tid og kostnad på den ene siden og kvalitet på den andre siden. Det resultatet som oppnås, samt kvaliteten på resultatet, er bestemt gjennom prosjektmålet. Gjennom den tid og den kostnad som er avsatt til måloppnåelse, definerer en ressursbehovet. Det er derfor viktig å tilpasse disse fire faktorene tid, kvalitet, kostnad og resultat til hverandre.



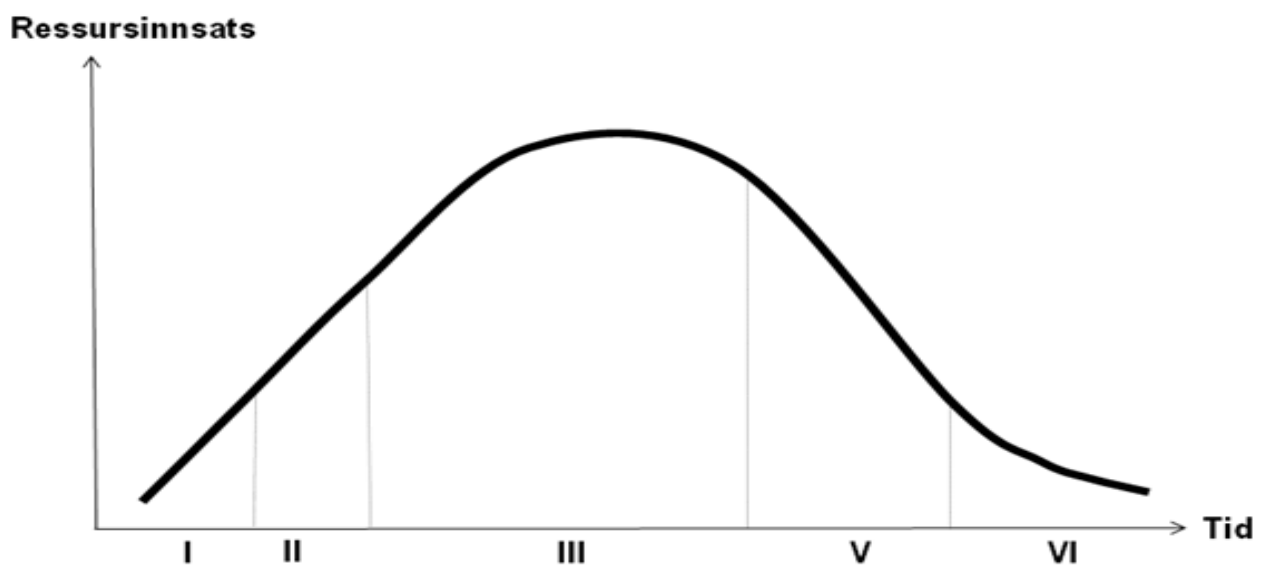
Figur 4: Prosjektets variabler. Kilde: Jessen, 2010:126.

Rolstadås (2011) benytter tre aspekter – tid/ressurser, kostnader og kvalitet, for å beskrive variablene i et prosjekt. Disse tre aspektene er like viktige for å nå et prosjekt sitt mål, men tradisjonelt har de vært behandlet av ulike instanser. Ved å øke kostnadene kan en normalt øke kvaliteten. Det samme gjelder for fremdriften. Kvalitet og tid er blant de viktigste variablene når det kommer til det å kunne påvirke prosjektets kostnader. Ifølge Lædre (2009) må oppdragsgiveren vite hvilken av størrelsene som er viktigst og prioritere ut fra de faktorer som har størst betydning for oppdragsgiver, evt. framtidig eier og brukerne. Det er umulig å prioritere alle faktorene likt, siden prioritering av én eller flere faktorer vil gå på bekostning av de andre. Videre sier Lædre (2009) at det er en litt spesiell sammenheng mellom tid og kostnad. En forsering kan føre til at kostnadene øker som følge av en intensiv innsats av

ressurser, mens en rolig framdrift kan redusere kostnaden. Tar derimot gjennomføringen for lang tid, vil en kunne oppleve at kostnaden som følge av lav produktivitet øker.

Ifølge Jessen (2010) brukes prosjektarbeidsformen best når andre arbeidsformer ikke egner seg. Prosjekter har i løpet av sin livssyklus flere faser avhengig av type prosjekter. Jessen (2010:15) deler inn prosjektet i fem faser:

- Fase I: I denne fasen skapes prosjektet skapes og mål konkretiseres
- Fase II: I denne fasen planlegges og organiseres prosjektet.
- Fase III: I denne fasen gjennomføres prosjektet.
- Fase IV: I denne fasen kontrolleres prosjektet.
- Fase V: I denne fasen postevalueres prosjektet.



Figur 5: Prosjektets livssyklus. Kilde: Forelesning i Prosjektadministrasjon ved Nord Universitet, vår 2012.

I Figur 5, ser en at ressursinnsatsen er lav i begynnelsen av prosjektet. Etter hvert som prosjektet modnes, vil ressursbruken øke og nå en topp i gjennomføringsfasen. Deretter avtar ressursbruken frem til prosjektet avsluttes. I fase I skapes som sagt prosjektet. Ofte legger en ikke nok vekt på denne fasen. I denne fasen dreier det som utvikling av ideer, avklaring av problemer og valg av prosjekter (Jessen, 2010). Normalt har offentlig virksomhet helt andre typer mål enn privat næringsvirksomhet. Offentlige virksomheter skal gjennomføre både lovpålagte og andre oppgaver for innbyggere eller virksomheter i landet, og disse målene vil ofte være fremmet i den politiske debatten (Hoff, 2010). Dette gjør at mange av de prosjektene offentlig virksomhet gjennomfører ikke nødvendigvis er tatt på grunnlag av et

bedriftsøkonomisk grunnlag, men på grunnlag av politiske vedtak. Dette kan gjøre at en for en del offentlige prosjekter baserer prosjekter på dårlige ideer, som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme, og som rett og slett gir et svært dårlig utgangspunkt for å gjennomføre prosjektet innenfor de gitte rammer. I fase II skjer grovplanleggingen og detaljplanleggingen av prosjektet. Ifølge Jessen (2010) er god planlegging selve fundamentet for all god prosjektgjennomføring. Måloppnåelsen av prosjektet og kvaliteten i gjennomføringsprosessen er gjerne et direkte resultat av innsatsen i planleggingsfasen.

2.8 Kjøpsatferd

Institusjonelle innkjøp skiller seg i stor grad fra innkjøp til konsum, og er avledet av et behov der det forutsettes en rasjonell kjøpsatferd og med mange involverte i kjøpsbeslutningen, der en lang rekke variabler påvirker kjøpsatferden (Brynhildsvoll, 2011);

- den strategiske betydningen av innkjøpet
- de økonomiske konsekvenser av innkjøpet
- produktets egenskaper
- om virksomhetens kunder og interne rutiner blir påvirket av innkjøpet
- funksjon og risiko vedrørende innkjøpsmarkedet
- innkjøpsfunksjonens ansvar, kompetanse og rolle

		Kommersiell usikkerhet	
		Lav	Høy
Kommersiell usikkerhet	Høy	Teknisk Dominant	Tverrfunksjonell
	Lav	Innkjøp/bruker dominant	Økonomisk/administrativ dominant

Produktets kompleksitet

- *Øk. konsekvenser
- *Langsiktighet i relasjonen
- *Organisasjonstilpasninger
- Produktets kompleksitet**
- *Teknologisk modenhet
- *Spesialtilpasset produkt
- *Komplisert installasjon

Figur 6: Beslutningssituasjonen. Kilde: Brynhildsvoll, 2011:27.

Ofte vil kjøpsatferden være begrenset rasjonell, både på grunn av mangelfull informasjon og mangelfull kompetanse, men også på grunn av ytre påvirkninger og personlige preferanser eller bindinger (ibid). Atferden til organisasjonen påvirkes frem til beslutning om endelig valg av løsning av produktet sin kompleksitet samt den kommersielle usikkerheten.

2.9 Teori om strategi

Ifølge Roos, von Krogh og Roos (2010) er en av hovedfunksjonene til strategier at de bidrar til at det blir samsvar mellom organisasjonens forskjellige handlinger. En innkjøpsstrategi skal gi svaret på hva det viktigste en må gjøre for å få til gode innkjøp (DIFI, 2016a). Videre viser en innkjøpsstrategi virksomhetens overordnede veivalg med tanke på satsinger for innkjøpene, og den er med på å gjøre de prioriteringer som skal til for at virksomheten skal nå sine overordnede og langsiktige mål (ibid). En innkjøpsstrategi som er koblet sammen med virksomhetens overordnede strategi og mål, er ifølge DIFI (2016a) et meget godt hjelpemiddel for å oppnå en helhetlig ledelse, god styring samt en forbedring av de anskaffelsene en virksomhet utfører. Det er den politiske ledelsen i hver enkelt kommune som tar stilling til hvilken innkjøpspolitikk kommunen skal ha, og denne vil være førende for alle anskaffelser samt vil være et viktig element for å regulere de forhold som ikke er omfattet av lov og forskrift (DIFI, 2016a). Den administrative ledelsen følger dette opp ved å etablere og forankre en anskaffelsesstrategi i kommunen, som omhandler alt av anskaffelsesarbeid i virksomheten (ibid). Ifølge Hoff (2010:424) har den strategiske prosessen utgangspunkt i tre spørsmål:

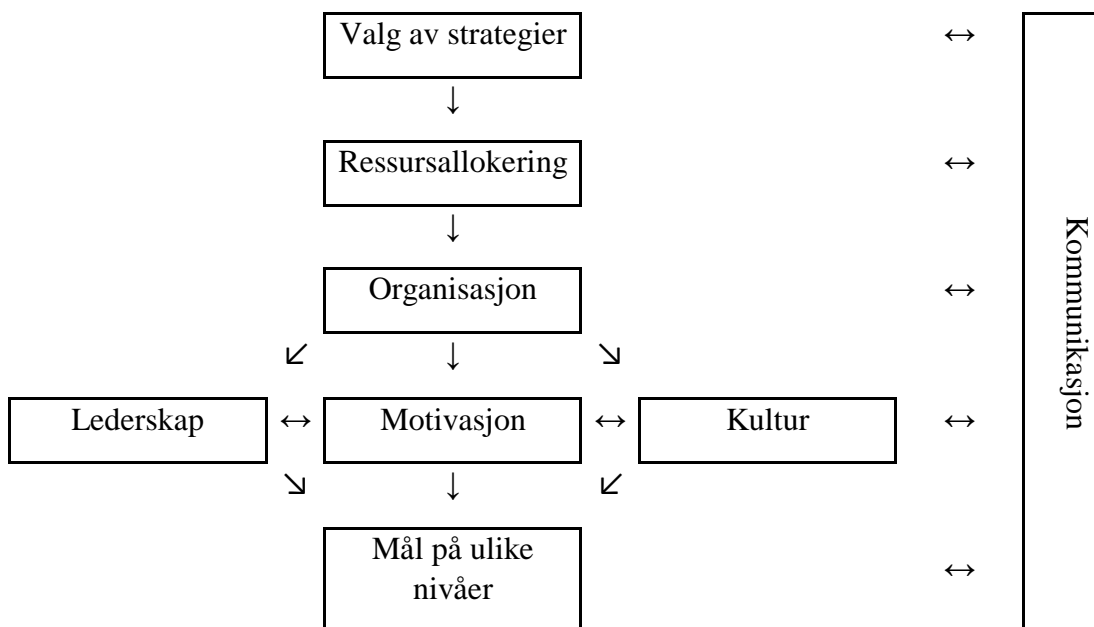
- Hvor vi vil
- Hvordan vi kommer dit
- Hva vi skal gjøre for å komme dit (handlingsplan)

En anskaffelsesstrategi må være en del av den strategiske ledelsen i kommunen, og for å få status som viktig må den både etableres, forankres og følges opp (ibid). Uten en strategi som er relevant vil en kunne risikere at innkjøp ikke har styringsfokus, og den vil heller ikke være på ledelsens agenda ved ressursprioriteringer samt forventninger til resultat. Det påpekes at en ved å ha en klar og eksplisitt strategi, kan oppnå en langt bedre koordineringsmekanisme enn de fleste av de formelle administrative systemer (Roos, von Krogh og Roos, 2010).

Ifølge Roos, von Krogh og Roos (2010:12) har Johnson, Scholes Whittington denne definisjonen på en strategi:

”Strategi er en organisasjons langsiktige retningsvalg og nedslagsfelt som skaper en fordelaktig posisjon i omskiftelige omgivelser gjennom sammensetningen av ressurser og kompetanser som oppfyller behov i markedene og interessentenes forventninger”.

Når en har tatt de strategiske valgene er det ifølge Roos, von Krogh og Roos (2010) helt avgjørende at virksomhetens ressurser fordeles basert på denne beslutningen. Videre sier Roos, von Krogh og Roos (2010) at hvis en bare formulerer strategien, men ikke iverksetter den med finansiering, utstyr, kompetanse og andre nødvendige ressurser, så vil strategien raskt bli kun en papirstrategi. Det å allokere ressurser vil dermed sette retningen for bedriftens operative strategi, og vil være med på å bestemme hvilke konkurransefortrinn virksomheten kan utvikle i fremtiden. Ifølge Roos, von Krogh og ROOS (2010) er en av de viktigste oppgavene i forbindelse med det å få iverksatt en strategi det å greie å få til en overensstemmelse mellom den vedtatte strategien og den kapasitet, kompetanse, motivasjonssystem og bedriftskultur innad i organisasjonen. Videre skal en ikke se på iverksettelsesprosessen som en plan som en kan fullføre og avslutte, men som en kontinuerlig forandringsprosess (ibid).



Figur 7: Iverksettelsesprosessen. Kilde: Roos, von Krogh og Roos, 2010:182.

Det å iverksette en valgt strategi vil normalt innebære en grad av endring i forhold til den normale situasjonen, noe de ansatte ofte motsetter seg (ibid). En av de store utfordringene en leder har, er derfor evnen til å fokusere endringene kun mot de faktorer som er relevante for å

oppnå et ønsket resultat. Det vil derfor være viktig kun å velge ut de tiltakene som for organisasjonen totalt sett fører til mindre kostnader. Ifølge Roos, von Krogh og Roos (2010) bygger denne tankegangen på minimumsprinsippet.

I strategi- og organisasjonslitteraturen er det tradisjonelt to hovedkategorier for hvordan organisasjoner endrer seg (Roos, von Krogh og Roos, 2010):

- Trinnvis strategisk endring
- Gjennomgripende strategisk endring

I en strategisk endring som er trinnvis vil virksomheter gradvis tilpasse seg og endre seg etter omgivelsene, og på den måten lykkes bedre. Ifølge Roos, von Krogh og Roos (2010) vil en konsekvens av denne tankegangen, være at virksomheter som ikke planlegger godt nok vil bli tvunget til å gjøre større og mer dramatiske endringer. Videre påpeker Roos, von Krogh og Roos (2010) bedrifter ofte endrer seg etter helt andre mønstre enn via en jevn og kontinuerlig tilpasning. Dette skyldes ofte at lederne ofte har en tendens til å unnvike de endringene som kommer i konflikt med de dominerende syn organisasjonen og omgivelsene blir betraktet på, noe som gjør at bedriften følger et relativt stabilt spor og ofte bort fra realitetene bedriften står ovenfor (ibid). De handlinger en virksomhet velger, kan derfor sees på som en sammenheng mellom krefter som vil endre og krefter som vil stabilisere. I en endringsfase vil det være behov for å tine opp denne eksisterende kraftstrukturen, slik at en kan begynne arbeidet med å endre de realitetene i virksomheten som er utfordrende. Endringsprosessen vil til slutt gå over i en fase med økt aksept i organisasjonen for de nye handlingsmønstrene og etableres som en ny del av organisasjonens måte å arbeide på (ibid). Det poengteres dog av Roos, von Krogh og Roos (2010) at det å gjennomføre endringer er en av de vanskeligste tingene å få gjennomført i praksis.

2.10 Organisering

De ansatte er en av de viktigste ressursene i en bedrift. Måten å organisere de ansatte på vil være av stor betydning for det å greie å gjennomføre en strategi (Roos, von Krogh og Roos, 2010). Ved organisering er de to hovedoppgavene å få arbeidet fordelt mellom ansatte og grupper, og få koordinert arbeidsdelingen i et godt system slik at en oppnår god effektivitet (ibid). Ifølge Jacobsen og Thorsvik (2013) er et grunnleggende trekk at organisasjoner deler en helhetlig arbeidsoppgave inn i mindre del - oppgaver slik at de ansatte spesialiserer seg innenfor hver enkelt del - oppgave. I praksis er det på to ulike nivåer en kan se på arbeidsdelingen i alle organisasjoner: På *individnivå* og på *gruppenivå*. På individnivå handler

det om hvor stor spennvidde av arbeidsoppgaver den enkelte ansatte skal ha. Ifølge Taylor (Jacobsen og Thorsvik, 2013:74) vil en sterk spesialisering kunne føre til at den ansatte utvikler spisskompetanse og dermed utføre arbeidsoppgaven på en mer effektiv måte. Baksiden mot dette er monotone og kjedelige arbeidsoppgaver, som har gjort at den enkelte stilling blant annet har blitt tilført en større variasjon i arbeidsoppgaven. På gruppenivå handler organiseringen om hvilke arbeidsoppgaver som skal sees i sammenheng, og hvem som skal jobbe i samme formelle enhet (Jacobsen og Thorsvik, 2013). Det første prinsippet baseres på en inndeling basert på funksjon, og det andre prinsippet baserer seg på at en kan ha en såkalt markedsbasert inndeling. Det som er klar over, er at organisasjoner kan velge ulike prinsipper for gruppering på ulike nivåer i organisasjonen (ibid).

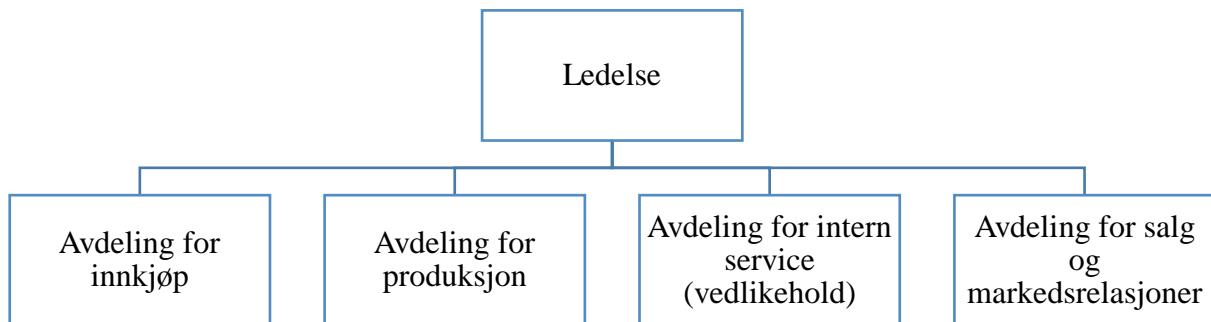
Når det gjelder organisering av innkjøpsfunksjonen er det ifølge Brynhildsvoll (2011) flere viktige utfordringer:

- For det første utføres ofte en betydelig andel av innkjøpene av andre enn innkjøpsavdelingen. For å oppnå best mulig lønnsomhet må derfor aktivitetene koordineres på en god og hensiktsmessig måte.
- Innkjøpsaktivitetene bærer et sterkt preg av samarbeid med andre aktører, ikke bare internt, men også mot leverandørene. Hvis den kjøpende enhet skal fremstå som en samlet virksomhet overfor leverandørene krever dette en god intern samordning i virksomheten.
- Mange innkjøp er basert på kommersielle og tekniske forhold som fører med seg en økende kompleksitet i beslutningene. For å få risikoen ned på et akseptabelt nivå må en derfor involvere flere fagdisipliner i anskaffelsesprosessen, noe som fører med seg store krav med tanke på organisering.
- Kravet til innkjøpsfaglig kompetanse er stadig økende. Et lavt tilbud på utdanning kombinert med attraktive oppgaver/stillinger hos de store og dominerende virksomhetene fører derfor til konkurranse om de få ressursene som finnes.

2.10.1 Funksjonsbasert inndeling

Ved en funksjonsbasert inndeling innebærer det at oppgaver som er likeartede og den kunnskapen som må være til stede for å løse oppgaven. I prinsippet er det to forskjellige måter å organisere en funksjonsbasert inndeling; den ene er at en baserer organisering på bakgrunn av hvilken funksjon oppgavene har i en produksjonsprosess, og den andre er at en

samler sammen alle oppgaver på bakgrunn av hvilken teknologi eller kunnskap som benyttes (Jacobsen og Thorsvik 2013).

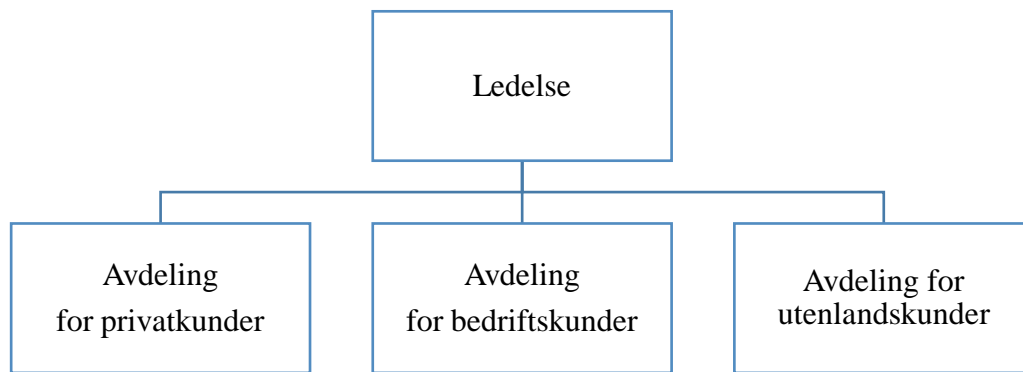


Figur 8: Funksjonsbasert inndeling. Kilde: Jacobsen og Thorsvik, 2013:74.

De viktigste fordelene med å ha en inndeling basert på funksjon er at en tilrettelegger for maksimal spesialisering omkring likeartede oppgaver, unngår dobbeltarbeid og at en kan få muligheter for å oppnå storskalafordeler (ibid). Ulempene med en slik inndeling er at det kan utvikles en manglende forståelse og interesse for andres arbeid på bakgrunn av at det kan oppstå fagorientert spesialistkultur omkring de oppgavene som er likeartede. I tillegg kan det være samordningsproblemer mellom avdelinger, som til syvende og sist fører til handlingslammelse innad i organisasjonen fordi lederne er langt fra hverandre og uten tilgang på informasjon og uten den nødvendige samhandlingen som er nødvendig for det å ta beslutninger (Jacobsen og Thorsvik, 2013).

2.10.2 Markedsbasert inndeling

Ved en markedsbasert inndeling samler en sammen alle de oppgavene som er forbundet med et virksomhetsområde eller en tjeneste og plasserer dem i samme enhet basert på brukergruppe, geografi og lignende. Det vil si at likeartede oppgaver (for eksempel innkjøp, salg osv.) blir spredt på flere organisatoriske enheter, og slik at enhetene selv inneholder de nødvendige funksjoner for å utføre den jobben de skal gjøre (Jacobsen og Thorsvik, 2013).



Figur 9: Markedsbasert inndeling. Kilde: Jacobsen og Thorsvik 2013:77.

Ved å benytte en inndeling basert på marked oppnår en større nærhet og et større fokus på markedet og en mer helhetlig kunde- eller produkttenking, grunnet det at alle de enheter som må til for å betjene markedet er samlet i samme organisatoriske enhet. Ulempene er at en ikke utnytter muligheten for stordriftsfordeler, øker faren for dobbeltarbeid og at en ikke legger til rette for utviklingen av spisskompetanse.

2.10.3 Matriseorganisering

For å forsøke å lage en sammenkobling mellom en funksjonsbasert inndeling og en markedsbasert inndeling når en grunnet erfaring har innsett at ingen av disse alene gir en god nok løsning, har en laget matrisestrukturen. Det en forsøker ved en matrisestruktur å gjøre, er å forsøke å vektlegge fordelene ved å samle likeartede oppgaver (for eksempel innkjøpsavdeling med spisskompetanse mot innkjøp), opp mot fordelene ved markedsbasert inndeling og nærheten og den helhetlige tankegangen denne fører med seg (for eksempel ansatte på et sykehjem med spisskompetanse på pasienter/brukere). Ifølge Andersen, Grude og Haug (2011) er matriseorganisering en veldig hensiktsmessig organisering av prosjekter. På den måten oppnår en effektiv utnyttelse av de samlede ressurser, og en oppnår fleksibilitet mht endringer og en sikrer en stor grad av tverrfaglighet (Rolstadås, 2011). Ulempene er at det stilles store krav til samarbeidsevne, en større sannsynlighet for konflikt og problemer med tanke på ledelse, siden deltakerne i prosjektet både må forholde seg til lederen i basisorganisasjonen og lederen i prosjektet (Jacobsen og Thorsvik, 2013). En annen utfordring er at det går bort mye tid til møter og konfliktløsning (Roos, von Krogh og Roos, 2010).

2.10.4 Koordinering

Jacobsen og Thorsvik (2013) påpeker at når det foregår en oppdeling av arbeidsoppgaver i mindre operasjoner, oppstår det et behov for å koordinere de enkelte operasjonene. Det vil

være vanskelig å koordinere basert på kun frivillig koordinering, der en risikerer utfordringer med både manglende helhetlig oversikt, manglende informasjon og utfordringer med ulike interesser (ibid). Dess mer spesialisering i en organisasjon, dess mer øker behovet for koordinering i organisasjonen. Det vil derfor være et behov for en formell koordinering som sikrer at koordinering faktisk finner sted. Ifølge Jacobsen og Thorsvik (2013) kan en betrakte koordinering som en kostnad får oppnå gevinster med det å øke den horisontale differensieringen for å oppnå spesialisering. Videre påpeker Roos, von Krogh og Roos (2010) at det er av største betydning å unngå å splitte opp de sentrale aktiviteter og la disse bli ukoordinerte, noe som medfører at aktiviteter som ligner på hverandre bør rapporteres til en og samme person. Andre tiltak er ifølge Roos, von Krogh og Roos (2010) å etablere koordineringsgrupper på tvers som fungerer på tvers av alle funksjoner, og oppmuntre til samarbeid med hjelp av prestasjonsbelønning.

2.10.5 Ledelse

For å greie å implementere en strategi på en vellykket måte, kreves det ifølge Roos, von Krogh og Roos (2010) at bedriftsledelsen gjennom hele prosessen viser et tydelig lederskap. Både toppledelse og alle mellomledere bør være aktive og påta seg en synlig rolle for å få med seg hele organisasjonen i en endringsprosess (ibid). Felles beslutninger bør tas på bakgrunn av syn som involverer hele organisasjonens perspektiv, og ikke bare toppledelsens syn. En sentralt utarbeidet strategi, vil ofte forbli sentral dersom en unnlater å involvere funksjonslederne i organisasjonen slik at de ikke føler ansvar for forandringene i sine respektive funksjoner. For å skape engasjement og involvering hos de ansatte, bør funksjonslederne delegerer så mange som mulig av de oppgaver som må til for at strategien skal kunne iverksettes (ibid). Dette kan skape en utfordring for ledelsen, da det kan bli vanskelig å finne balansen mellom det å vise tydelig lederskap i endringsprosessen samtidig som tilstrekkelig grad av selvstendighet tillates på funksjonsnivå. Viktige egenskaper i forbindelse med vellykket implementering av en strategi er rett og slett det å ha rett person på rett plass (Roos, von Krogh og Roos, 2010), og egenskaper som forståelse for samtlige funksjoner og evne til å koordinere ulike mennesker er av stor betydning. Videre må en leder være tillitsvekkende. For å få alle i organisasjonen til å gå inn for og arbeide for en forandring er det viktig at lederne passer på at de ansatte er engasjerte og motiverte i arbeidet en har med gjennomføring av strategien. Det kan være mange insentiver som kan brukes til å motivere de ansatte, blant annet både monetære belønninger og ikke- monetære belønninger, som for

eksempel det å gi ros og vise verdsettelse av den ansattes innsats ved implementeringsarbeidet.

2.10.6 Organisasjonskultur

For å implementere en strategi spiller ifølge Roos, von Krogh og Roos (2010) organisasjonskulturen en viktig rolle, for dersom ikke strategien stemmer med organisasjonskulturen kan det oppstå problemer og konflikter. Organisasjonskulturen vil være med på å påvirke de ansatte til å nærme seg tiltak og problemer på en forholdsvis ensartet måte (ibid). Organisasjonskulturen består i blant annet den stilen, omgangstonen og de holdningene som er med på å styre relasjonene mellom menneskene i organisasjonen, som for eksempel ledelsesprinsipper, bedriftsmyter, språk, tradisjoner, etiske standarder og så videre (ibid).

Ifølge Bang (2011:23) kan organisasjonskultur defineres slik:

”Organisasjonskultur er de sett av felles verdier, normer og virkelighetsoppfatninger som utvikler seg i en organisasjon når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene.”

Jo bedre en strategi stemmer overens med den allerede eksisterende bedriftskulturen, dess raskere og smidigere går iverksettelsen av en endring. Utfordringen derimot kan være at kulturen med sin utvikling av verdier og tradisjoner kan være med på å skape en intern motstand imot endringer (Roos, von Krogh og Roos, 2010). Ifølge Bang (2011) vil det i organisasjoner kunne oppstå sub - kulturer. En subkultur er en undergruppe eller en del - kultur som eksisterer innenfor organisasjonen og som samhandler jevnlig med hverandre som en distinkt gruppe innad i organisasjonen. De ulike subkulturene i en organisasjon har på en eller annen måte en relasjon til hverandre, og det foregår en dynamikk mellom disse (Bang, 2011). Subkulturer kan blant annet virke fremmende eller støttende på hverandre eller være i konflikt med hverandre og dermed virke hemmende på hverandre. I tillegg kan subkulturer ikke påvirke hverandre og dermed være uavhengige (ibid). Jacobsen og Thorsvik (2013) påpeker at det især er innenfor fem områder organisasjonskulturen har effekt på atferd:

- **Motivasjon:** det å føle sosialt fellesskap og identitet, og opplevelsen av det å jobbe for en større helhet kan ha en motiverende effekt.
- **Tillit:** dess sterkere kulturen er jo større vil tilliten mellom ansatte og ledelse og mellom ansatte i forskjellige enheter være. Det å ha tillit til noen vil si at en forventer at de skal handle innenfor de forventede normer innenfor gruppen. Ved å føle tillit til at noen vil handle på en bestemt måte, vil det føre til at en ikke trenger så mye

informasjon, noe som igjen kan være et substitutt for administrativ kontroll og informasjon. Tillit til noen betyr at en ikke trenger å bruke mye ressurser på å etterprøve om folk snakker sant, noe som fremmer delegering av handlingsfrihet og dermed fremmer fleksibilitet i organisasjonen.

- Koordinering og samarbeid. Tilhørighet, opplevelse av fellesskap, felles ”språk” og tillit mellom de som er i samme kultur, vil påvirke til å forbedre samarbeidet i kulturen. En annen fordel er at ansatte ønsker å samarbeide, fremfor å bli beordret til å gjøre det, noe som er med på å fremme koordinering.
- Fellesskap og tilhørighet: organisasjonskultur kan gi grunnlag for et sosialt fellesskap og en følelse av tilhørighet. Dette vil kunne være med på å redusere usikkerhet og utrygghet, og skape trivsel, noe som kan bidra til mer stabilitet i arbeidsforholdet.
- Styring: som med struktur kan også kultur angi passende atferd i organisasjonen, og er med på å begrense og systematisere informasjonstilgangen, siden kulturen ofte er med på å påvirke hvordan folk skal handle i gitte situasjoner og hvordan de skal tolke og systematisere informasjon de får.

2.10.7 Kommunikasjon

For å iverksette en strategi er en effektiv kommunikasjon viktig (Roos, von Krogh og ROOS, 2011). Ifølge Jacobsen og Thorsvik (2013:278) er kommunikasjon ”limet som holder organisasjonen sammen, danner grunnlaget for beslutninger og læring, og skaper mening og samhold”. Når organisasjonen utvikler sin visjon og setter sine mål, og når ansatte fatter beslutninger og handler på vegne av organisasjonen, er kommunikasjonen avgjørende for informasjonsgrunnlaget. Hvis tilgangen på informasjon er dårlig, vil det føre til at analyser og beskrivelser av situasjoner lett feil eller ufullstendige, og en risikerer dermed å velge løsninger som ikke er tilpasset den konkrete situasjonen en er i (ibid). For å forankre strategiske valg blant de ansatte i organisasjonen og for å sette planer ut i live på en god måte, er kommunikasjon avgjørende. Ifølge Roos, von Krogh og Roos (2010) vil en tett vertikal (nedover/oppover hierarkiet) innenfor en virksomhet generelt bidra til en høyere ytelsesevne. Når det kommer til koordinering av organisasjonen vil dette sikres av en strukturert kommunikasjon. Forskjellen mellom mindre virksomheter og større virksomheter er at mindre virksomheter ikke krever en like formell kommunikasjon slik det ofte er i større virksomheter (ibid). En annen effekt av god kommunikasjon er at den bidrar til motivasjon av de ansatte.

2.11 Sentralisering eller desentralisering av beslutningsmyndighet

Myndighet til å ta beslutninger kan desentraliseres eller sentraliseres i en organisasjon (Jacobsen og Thorsvik, 2013). Ved å sentralisere beslutningsmyndighetene flytter en beslutningsmyndighetene opp i hierarkiet til ledernivåene. Det som er avgjørende i forbindelse med sentralisering av myndighet er hvor høyt i hierarkiet sakene skal flytte opp, og hvilke saker som skal flyttes opp. Ved å flytte myndigheten ned i organisasjonen (desentralisere myndighet), vil de ansatte selv bestemme hvordan arbeidsoppgavene skal utføres (ibid). Desentralisert myndighetsutøvelse er ifølge Jacobsen og Thorsvik (2013) et sentralt trekk ved organisasjoner som er tradisjonelle. Det som er viktig er at en i organisasjonene tar stilling til hvor hensiktsmessig det er å desentralisere eller å sentralisere beslutningsmyndigheten. Det som i tillegg er viktig å være klar over er at det i én og samme organisasjon ofte vil kunne være varierende grad av sentralisering eller desentralisering mellom de ulike arbeidsoppgavene en har i organisasjonen.

Tabell 3: Fordeler og ulemper knyttet til sentralisering og desentralisering. Kilde: Jacobsen og Thorsvik, 2013:89.

	Sentralisering	Desentralisering
Fordeler	Klare styringssignaler	Lokal tilpasning
	Klart svar	Fleksibilitet
	Ensartet praksis	Motiverende
	Forutsigbar praksis	Hurtighet
Ulemper	Lokal informasjon går tapt i hierarkiet	Manglende styring og sub - optimalisering
	Lite fleksibilitet	Uklart ansvar
	Demotiverende	Ulik praksis
	Tregt	Uforutsigbart

Ifølge Jacobsen og Thorsvik (2013) er tendensen at sentraliserte organisasjoner gjør færre feil enn en desentralisert organisasjon, noe som skyldes at sentraliserte organisasjoner løfter opp saker i flere fora slik at saker dermed drøftes grundigere. Ulempen er det at sentraliserte organisasjoner mister flere muligheter, noe som har sammenheng med at grundige vurderinger krever lengre tid, og at dermed kan organisasjonen gå glipp av ”gylne

muligheter”. Thorsvik og Jacobsen (2013) påpeker at eksternt press om for eksempel krav til likebehandling og forutsigbarhet, som for offentlige organisasjoner, fører til en økt sentralisering og regelstyring for å unngå at saker forskjellsbehandles.

2.12 Organisasjonens omgivelser

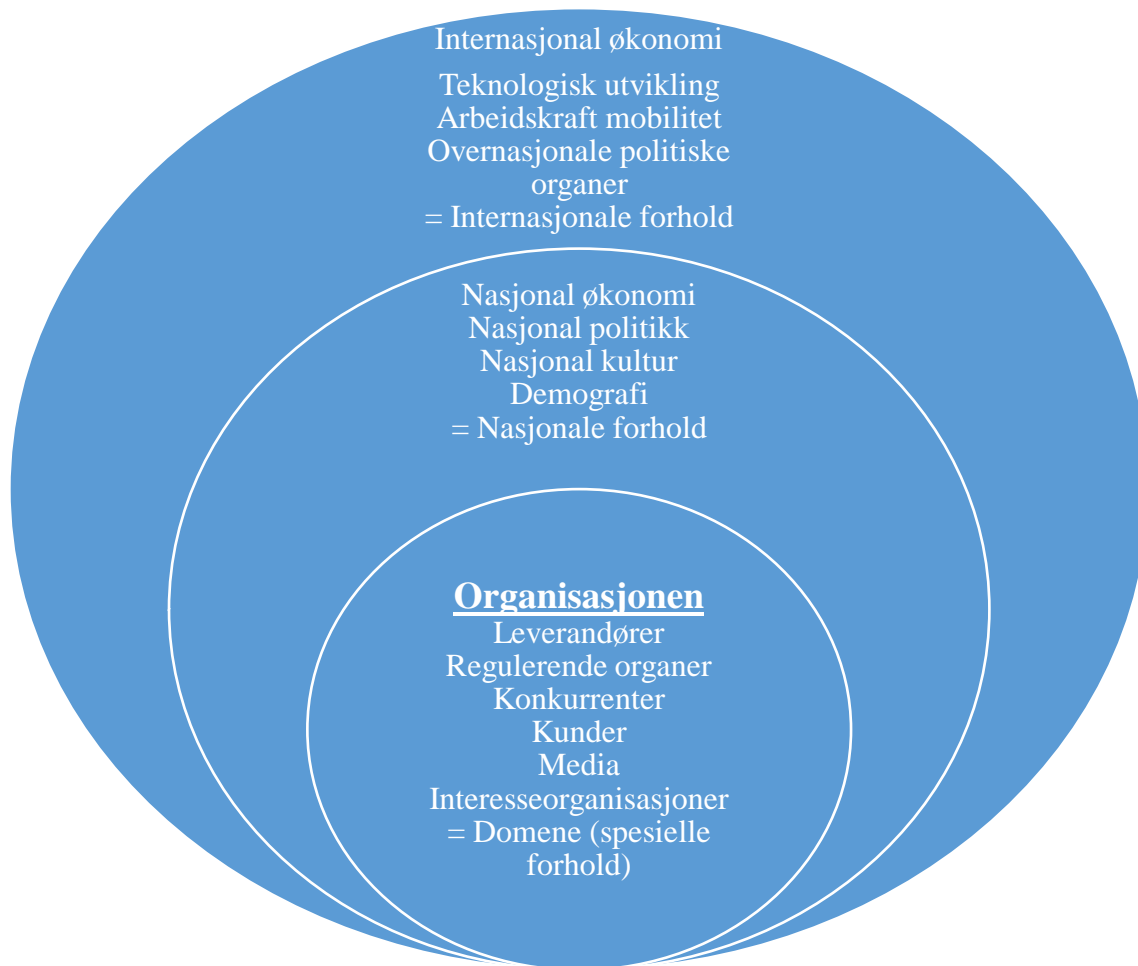
Den generelle definisjonen av en organisasjon sine omgivelser er ifølge Jacobsen og Thorsvik (2013:199):

”Alle forhold utenfor en organisasjon som kan ha en potensiell effekt på organisasjonens effektivitet og legitimitet”.

Det vil si at omgivelsene omfatter både enkeltmennesker, grupper, organisasjoner, samfunnsmessige forhold, politikk, lokale særegenheter, internasjonale trender og så videre (Jacobsen og Thorsvik, 2013).

Jacobsen og Thorsvik (2013) deler organisasjonens omgivelser i tre nivåer:

- Domene: dette er organisasjonens nære omgivelser og her en finner kunder, konkurrenter og samarbeidspartnere. I dette området finner vi også regelverk og lover som kun gjelder for organisasjonens type av virksomhet.
- Nasjonale forhold: dette er de generelle politiske forhold samt lover og regler som gjelder for alle innenfor nasjonens grenser
- Internasjonale og globale forhold påvirker ofte ikke organisasjonene direkte, men har likevel en betydning. dette kan være ting som internasjonale avtaler, klimaendringer med mer.



Figur 10: Inndeling av omgivelser i ulike nivåer. Kilde: Jacobsen og Thorsvik, 2013:200.

Det er domenet som antas mest umiddelbare og sterksete konsekvensene for organisasjonen. Jo mer en beveger seg ut i nasjonale og internasjonale forhold, dess mindre påvirkes organisasjonen direkte, og dess vanskeligere blir det å bestemme hva konsekvensene for disse forholdene har for organisasjonen (Jakobsen og Thorsvik, 2013).

I tillegg er det vanlig å klassifisere omgivelsene i to typer alt etter hvordan organisasjonen påvirkes. Den ene er tekniske omgivelser, og den andre er institusjonelle omgivelser. Tekniske omgivelser er de forhold utenfor en organisasjon som direkte kan påvirke hvordan en organisasjon mår sine mål, som for eksempel kunder/brukere, leverandører osv. Disse er av direkte betydning for hvor effektiv og produktiv en organisasjon greier å være (Jakobsen og Thorsvik, 2013).

De tekniske omgivelsene kan deles inn i tre deler; Forhold som direkte har en betydning for tilgang på ressurser, forhold som direkte påvirker produksjon og forhold som direkte har betydning for resultatene. Offentlige organisasjoner vil være avhengige av å tilegne seg

midler fra politiske organer. Like viktig som penger er tilgangen på kvalifisert arbeidskraft, utstyr osv. som igjen avhenger av tilgang på utdanning, arbeidsmarked osv. Forhold som har en direkte betydning for produksjonen er forhold som er tilknyttet den teknologiske utviklingen i samfunnet, som i dette tilfellet omfatter både maskiner og kunnskap. Det betyr at teknologiske endringer av betydning for organisasjonen kan føre til at en må tilføre de ansatte ny kunnskap (opplæring), eller tilegne seg annen ny teknologi for å holde tritt i samfunnet (ibid). De resultater organisasjonen produserer kan påvirkes av eksterne forhold. I dette står det helt sentralt hva kunder eller brukere etterspør organisasjonen, noe som betyr at organisasjonen må strebe etter å tilpasse virksomheten sin etter dette (ibid).

Institusjonelle omgivelser viser ifølge Jacobsen og Thorsvik (2013) til de forventninger, normer og verdier i organisasjonens omgivelser som er av betydning for hvordan organisasjonen oppfattes. I dette tilfellet påpeker Jacobsen og Thorsvik (2013) at institusjonelle forhold omfatter kulturelle forhold til omgivelsene, og som påvirker organisasjonenes legitimitet, dvs. på hvilken måte organisasjonene blir oppfattet og vurdert i omgivelsene. Det vil være press på alle organisasjoner for å imøtekomme forventninger til normer og verdier i omgivelsene som er relevante for virksomheten selv (ibid). De organisasjoner som ikke greier å tilpasse sin virksomhet eller sine ordninger for kontroll og styring som ikke har legitimitet i omgivelsene, opplever lettere kritikk for irrasjonalitet, likegyldighet eller uaktsomhet. På bakgrunn av dette forsøker organisasjoner å ta hensyn til disse eksterne normer og verdisyn i sine verdiformuleringer og sin måte i å organisere virksomheten på (ibid). På denne måten forøker en å unngå å virke avvikende i forhold til sine omgivelser. For å oppnå dette kan disse verdisynene en organisasjon fremmer, kun være symboler som ikke har noen praktisk betydning for hvordan arbeidet blir gjort, men kun har som formål å gi et signal til omgivelsene at organisasjonen tar hensyn til hvordan omgivelsene mener ting må gjøres (ibid).

Både tekniske og institusjonelle omgivelser er noe alle organisasjoner må forholde seg til, men som regel vil organisasjonene ha forskjellige avhengighetsforhold til disse alt etter hvilken virksomhet eller en organisasjon en snakker om. For offentlige organisasjoner stilles det gjerne sterke krav til fra omgivelsene og disse organisasjonene er derfor ofte stilt ovenfor et sterkt institusjonelt press fra omgivelsene (Jacobsen og Thorsvik, 2013). Dette gjør at de institusjonelle omgivelsene for mange offentlige organisasjoner blir viktigere enn de tekniske, fordi de offentlige organisasjonene må hente sine ressurser fra andre steder enn et marked, og at det derfor blir viktig å gi et inntrykk til de som finansierer organisasjonen at det leveres

gode resultater i forhold til de mål som er satt. I tillegg er legitimitet svært viktig for offentlige organisasjoner, og mangel på dette vil føre en rask oppfatning av ineffektivitet i organisasjonen, som igjen fører til at organisasjonen kan miste støtte i omgivelsene.

3 Juridisk rammeverk for offentlige anskaffelser

I kapittel 3 ønsker jeg å presentere de juridiske rammeverkene for offentlige innkjøp. Årsaken til dette er at jeg mener at en generell kunnskap om de føringer regelverket bringer med seg, vil være et viktig tilskudd til oppgaven for å få en bedre forståelse av temaet. Jeg kan ikke gå i detalj på regelverket da regelverket er svært omfattende og heller ikke en fullstendig presentasjon av regelverket er hensiktsmessig i denne oppgaven. Det jeg dog ønsker er å gi en generell oversikt over oppbygningen av regelverket kommunene må følge samt de rettigheter leverandørene har i forbindelse med offentlige anskaffelser.

3.1 Bakgrunn for regelverket

Norge har gjennom EØS – avtalen og WTO – avtalen internasjonale forpliktelser til å følge bestemte fremgangsmåter i forbindelse med offentlige innkjøp (Gjønnes, 2006). I tillegg har Norge innført nasjonale regler under disse EU- terskelverdiene. Ifølge Gjønnes (2006) er EU-domstolens praksis en helt avgjørende rettskilde i anskaffelsesretten, og i medlemslandenes klageorgan og domstoler tillegges EU domstolen stor vekt.

3.2 Hvem gjelder regelverket for?

Regelverket for anskaffelser gjelder for organer som ikke er underlagt kommersielle vilkår, og grunnet dette ikke har samme grunnlag til å tenke like forretningsmessig som andre ved sine anskaffelser (Dragsten, 2006). Dette gjelder statlige, kommunale, fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer og sammenslutninger dannet av en eller flere av disse. Noen private rettssubjekter omfattes også i spesielle tilfeller. Begrunnelsen til at reglene bare gjelder for offentlige oppdragsgivere, er at markedskrefter ikke i samme grad påvirker det offentlige som de private. Det skal derfor sikres at det offentlige velger sine leverandører ifra økonomiske hensyn som en mest mulig effektiv ressursbruk og likebehandling av leverandører (Veileder for regler for offentlige anskaffelser, 2013).

Regelverket for offentlige anskaffelser som denne oppgaven omfattes av:

- Lov om offentlige anskaffelser
- Forskrift om offentlige anskaffelser
- Forskrift om klagenemd for offentlige anskaffelser

Jeg vil videre i dette kapittelet presentere regelverket for offentlige anskaffelser samt gå litt inn på leverandørenes rettigheter når det kommer til klageadgang.

3.3 Lov om offentlige anskaffelser (LOA)

Lov om offentlige anskaffelser (LOA, 1999) omhandler de overordnede regler ved offentlige anskaffelser og bestemmelser om blant annet erstatning og domstolsbehandling av tvister. Anskaffelsesloven regulerer dermed alle offentlige anskaffelser som kommer inn under loven.

Formålsparagrafen i lov om offentlige anskaffelser sier at

”Loven og tilhørende forskrifter skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte” (Lov om offentlige anskaffelser § 1).

3.4 Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA)

Forskrift om anskaffelser (FOA, 2006) inneholder de mer detaljerte reglene som gjelder for offentlige anskaffelser. Anskaffelsesforskriften er delt inn i fire deler som regulerer ulike typer anskaffelser, og som avhenger av anskaffelsens art og verdi. Videre er det i forskriften angitt ulike terskelverdier for når de ulike delene av forskriften gjelder:

Del I er ”alminnelige bestemmelser” og gjelder alle anskaffelser uavhengig av verdi og gjelder dermed for de andre delene av forskriften også. Oppdragsgiver kan velge å følge bare del I hvis anskaffelsen har en verdi lavere enn nasjonal terskelverdi (500 000 kroner eks. mva). Oppdragsgiver kan også velge å følge bare del I av forskriften ved en del unntak når kontraktens verdi er over den nasjonale terskelverdien, men under EØS/WTO-terskelverdiene.

Del I og II regulerer anskaffelser mellom nasjonal terskelverdi og EØS/WTO-terskelverdi. For en del kontrakter som overskrider EØS/WTO-terskelverdien gjelder del II fortsatt. Dette gjelder kontrakter om såkalt uprioriterte tjenester (juridiske tjenester, kulturtjenester og annet), teletjenester og kontrakter for utførelse av sosial- og helsetjenester med en ideell organisasjon (Dragsten, 2006):

Del I og III regulerer anskaffelser over EØS/WTO-terskelverdiene (Dragsten, 2006).

Del I og IV regulerer kontrakter om offentlige bygge- og anleggskonsesjoner og plan- og designkonkurranser (Dragsten, 2006).

3.4.1 Regelverket er minimumsregler

Ifølge Dragsten (2006) er reglene i anskaffelsesforskriften minimumsregler. Dette betyr at det derfor er tillatt å følge de strengere bestemmelsene i forskriften enn anskaffelsens verdi tilsier. Dette betyr at kommer anskaffelsesverdien for eksempel under EØS/WTO- terskelverdi kan oppdragsgiver velge å følge regelverket for når verdier kommer over denne terskelverdien. Videre er oppdragsgiver bundet av dette videre i prosessen hvis dette valget blir tatt (Dragsten, 2006). Hvis for eksempel oppdragsgiveren i konkurransegrunnlaget for en anskaffelse under EØS/WTO- terskelverdi opplyser at anskaffelsesforskriften del III skal følges, er oppdragsgiver bundet av dette valget.

3.4.2 Terskelverdi

Det som avgjør hvilke deler av forskriften, og dermed hvilke krav og fremgangsmetode som skal følges ved en anskaffelse, er terskelverdien. Terskelverdien er den estimerte verdien av anbudet og skal i utgangspunktet beregnes på grunnlag av oppdragsgiverens anslag av det samlede beløp eksklusiv mva, som oppdragsgiveren kan komme til å måtte betale for kontraktene som utgjør anskaffelsen. Denne fremgår i Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA, 2006) og justeres hvert annet år av Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Den nasjonale terskelverdien er på 500 000 NOK eksklusiv mva. Ifølge Dragsten (2006) er den overordnede retningslinjen at ytelse som har en naturlig sammenheng skal sees som én enkelt anskaffelse. Dette gir ifølge Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (2013) ikke et forbud mot å dele anskaffelsen opp i delkontrakter som leverandørene kan konkurrere om, men da må en beregne verdien for kontraktene samlet under ett. Kontrakter som har en verdi over den nasjonale terskelverdien skal kunngjøres på DOFFIN (Database for offentlige innkjøp), som er den nasjonale portalen for offentlige anskaffelser i Norge. Her har både oppdragsgivere og anbydere tilgang til å legge ut og få informasjon om de offentlige anskaffelser i Norge som er over 500 000 NOK eks. mva. Offentlige anskaffelser som er over EØS/WTO- terskelverdi skal legges ut på TED (Tenders Electronic Daily), som er den europeiske union sin nettportal for offentlige anskaffelser i EU/EØS- området. Dette slik at leverandører ifra EU/EØS- området kan få tilgang til markedet i hele området.

3.4.3 Grunnleggende krav

Ifølge forskrift for offentlige anskaffelser (FOA, 2006) er det noen grunnleggende krav alle anskaffelser skal forholde seg til, uavhengig av verdi på innkjøpet.

- Så langt som mulig skal anskaffelsene være basert på konkurranse uavhengig av anskaffelsesprosedyre en benytter.
- Leverandører skal ikke diskrimineres på bakgrunn av nasjonalitet eller lokal tilhørighet.
- Planlagte anskaffelser skal ikke deles opp for å unngå at regelverket kommer til anvendelse.
- Gjennomføring av konkurranser skal være på en slik måte at en oppnår å behandle leverandører likt, og på en slik måte at leverandørene får mulighet til å sette seg inn i relevante forhold som vil vektlegges ved en deltakelse og tildeling av en kontrakt.
- Konkurransen skal gjennomføres på en måte som står i forhold til anskaffelsen
- Det skal være god anbuds- og forretningsskikk ved gjennomføring av en konkurranse
- Vurderinger og dokumentasjon skal være skriftlig, slik at tredjeperson eller klageorgan i ettertid skal kunne få en god forståelse av oppdragsgivers upartiskhet og vurderinger.
- Det skal tas hensyn til livssyklus kostnader, universell utforming og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen i forbindelse med planleggingen av denne

3.4.4 Tillatte kontraheringsformer

Anskaffelser etter forskriftens del I

Ifølge Veileder for offentlige anskaffelser (2013) er det ved en anskaffelse etter forskriftens del I få eksplisitte krav til hvordan en oppdragsgiver skal foreta en anskaffelse. Det er blant annet ikke krav til at anskaffelsen må kunngjøres, noe som gir oppdragsgiver stor fleksibilitet i hvordan konkurransen kan gjennomføres, utover at de grunnleggende krav anskaffelsesregelverket overholdes.

Åpen anbudskonkurranse

En oppdragsgiver kan alltid benytte en åpen anbudskonkurranse. I en slik konkurranse er alle interesserte leverandører tillatt å levere tilbud, med det er ikke tillatt med forhandling. Det er kun tillatt med avklaringer av tilbudene. I en åpen anbudskonkurranse kan ikke oppdragsgiver avstå fra å sende ut konkurransegrunnlaget til noen, eller å nekte å ta imot tilbud fra noen.

Denne konkurranseformen kan en benytte til anskaffelser som følger både FOA del II og FOA del III.

Begrenset anbudskonkurranse

En begrenset anbudskonkurranse er en anskaffelsesprosedyre som bare tillater forhåndsinviterte leverandører til å delta i en anbudskonkurranse. Forhandling er også her forbudt, og bare avklaringer av tilbudene er tillatt. Først avholdes en prekvalifisering, og på bakgrunn av denne vil de som oppfyller kravene om deltakelse, eller et utvalg av de som oppfyller kravene, bli invitert av oppdragsgiver til å leverer inn. Antall leverandører som plukkes ut må være tilstrekkelig til å gi en reell konkurranse. Denne konkurranseformen kan benyttes ved anskaffelser etter FOA del II og FOA del III.

Konkurransepreget dialog

Konkurransepreget dialog kan benyttes i forbindelse med særlig komplekse anskaffelser der det er umulig for oppdragsgiver å beskrive hva som skal anskaffes. Et eksempel på dette er et særlig kompleks veiprojekt der entreprenør også må finne løsningen på de problemer som gjør veiprojektet så kompleks. I kunngjøringen beskriver oppdragsgiver hvilket behov som skal dekkes av anskaffelsen, og hvilke kvalifikasjonskrav leverandørene må ha. Deretter utføres det en prekvalifisering av leverandører og oppdragsgiver innfører dialog og forhandlinger med de kvalifiserte leverandører om mulige løsninger. Når dialogfasen er over er det ikke tillatt å forhandle mer. Kun anskaffelser som følger FOA del III kan benytte konkurransepreget dialog.

Konkurranse med forhandling

En anskaffelse med forhandling er en anskaffelsesprosedyre som gir oppdragsgiveren mulighet til å forhandle med leverandørene om anskaffelsen. Det kan alltid benyttes konkurranse med forhandling ved anskaffelser etter Forskrift om anskaffelser del II. Ved anskaffelser etter FOA del III kan konkurranse med forhandling kun benyttes i noen tilfeller.

Plan – og designkonkurranser

Ifølge Veileder for offentlige anskaffelser (2013) går en plan – og designkonkurranse ut på at oppdragsgiveren inviterer til konkurranse om design, konsept eller en plan. Denne konkurranseformen er forbeholdt konkurranser om tjenesteytelser, og kan for eksempel omhandle byplanlegging, arkitekt- eller ingeniørarbeider eller arealplanlegging. En jury avgjør vinneren av konkurransen, og denne avgjørelsen kan enten være bindende eller innstillende. Denne formen for konkurranse gir dermed leverandøren stor frihet i å løse

oppgaven, samtidig som oppdragsgiverens mulighet til å få ideer er større enn ved andre konkurranseformer (Dragsten, 2006).

Rammeavtaler og dynamisk innkjøpsordning

Rammeavtaler og dynamiske innkjøpsordninger er ifølge Veileder for offentlige anskaffelser (2013), en ordning der oppdragsgiver inngår en avtale med en eller flere leverandører, eller at leverandører blir tatt opp i en innkjøpsordning, for en bestemt en periode. Alle vilkårene for de endelige kontraktene trenger ikke være regulert. Oppdragiver bruker både for rammeavtaler og dynamiske innkjøpsordninger ordningen som grunnlag for å inngå konkrete kontrakter i løpet av tiden ordningen gjelder for. Varigheten får som en hovedregel ikke være mer enn fire år. Dynamiske innkjøpsordninger vil ifølge Dragsten (2006) være mest aktuell ved kjøp av standardvarer som for eksempel kontormateriell. Videre skal anskaffelsesprosessen i forbindelse med dynamiske innkjøpsordninger kun foregå via elektroniske hjelpemidler (Dragsten, 2006).

Bygge – og anleggskonsesjoner

Det er i forskrift om offentlige anskaffelser (FOA, 2006) gitt sær- regler for hvordan en konkurranse om inngåelse av bygge– og anleggskonsesjoner skal gjennomføres. I disse tilfellene står oppdragsgiver relativt fritt i hvordan en skal gjennomføre konkurransen, men det er krav til kunngjøring.

3.5 Klageadgang

For å gi en rask og rimelig klagemulighet for leverandørene og på et lavere nivå enn i domstolene, ble det i 2002 opprettet en uavhengig klagenemd for offentlige anskaffelser (Veileder for offentlige anskaffelser, 2013). Denne tilgangen til å klage er regulert i Forskrift om klagenemd for offentlige anskaffelser (FKOA, 2002) og ifølge formålsparagrafen (§1) i forskriften er hensikten med klagenemda dette:

”Klagenemda for offentlige anskaffelser skal være et rådgivende organ som skal behandle klager om brudd på lov av 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser og forskrifter gitt med hjemmel i denne. Nemda skal bidra til at tvister om offentlige anskaffelser løses på en effektiv, uhildret og grundig måte.”

Leverandører som har deltatt i en konkurranse om offentlige anskaffelser har klageadgang. Det samme gjelder leverandører som ønsker å delta i en konkurranse, men som mener man på en ulovlig måte har mistet muligheten til å delta. Organisasjoner som har en tilstrekkelig og

saklig klageinteresse og har tilknytning til anskaffelsen, har også en klagemulighet (Veileder for offentlige anskaffelser, 2013). I forbindelse med påstander om ulovlige direkte anskaffelser kreves ikke rettslig klageinteresse for at en skal kunne klage. Hensikten med dette er å få avdekket flere grove brudd på regelverket (Veileder for regelverk om offentlige anskaffelser, 2013). En ulovlig direkte anskaffelse er ifølge Veileder for offentlige anskaffelser (2013), anskaffelser som ikke er kunngjort i henhold til reglene om kunngjøring i forskrift om offentlige anskaffelser. Leverandør eller andre med rettslig interesse og som mener prosedyrebestemmelsene i regelverket er brutt, kan reise en sak for tingretten. I tilfeller med overtredelse av regelverket, kan det i visse tilfeller gis medhold til leverandørene om at et regelbrudd må gjøres om. I slike tilfeller kan leverandørene kreve en midlertidig forføyning for å få stanset inngåelsen av kontrakten mellom den valgte leverandør og oppdragsgiveren. Skulle dog kontrakten allerede være signert, kan ikke retten gripe inn i prosessen, og etter dette tidspunktet må leverandørene nøye seg med å rette et krav om erstatning mot oppdragsgiveren (ibid). Ifølge Forskrift om klagenemd for offentlige anskaffelser (FKOA, 2002) kan en klage ifølge § 13a i forskriften fremstilles inntil to år fra kontrakt er inngått hvis det er klage på en ulovlig direkte anskaffelse.

Ifølge Codex Advokat Oslo (u.d.) kan tilbyderen få dekket sin ”positive kontraktsinteresse” dersom han kan sannsynliggjøre at han skulle blitt tildelt kontrakten. I slike tilfeller betyr det at tilbyderen skal settes i samme situasjon som ved en kontraktsinngåelse. Videre påpekes det at høyesterett i Norge har akseptert 23 % av kontraktsummen som en akseptabel erstatning (Codex Advokat Oslo, u.d.). dersom tilbyderen derimot ikke kan sannsynliggjøre at han skulle fått tildelt kontrakten har tilbyderen bare rett på erstatning for ”negativ kontraktsinteresse”, dvs. de nedlagte kostnader i å utarbeide tilbudet med videre (ibid).

4 Metode

I dette kapitlet vil jeg begrunne valg av den metoden jeg har benyttet for å svare på problemstillingen og hvilke typer data og hvordan disse er samlet inn i forbindelse med oppgaven. Videre vil jeg gå igjennom hvordan enheter for undersøkelsen ble valgt, og hvordan dataene ble analysert og tolket. Jacobsen (2005) sin bok "Hvordan gjennomføre undersøkelser" samt boken til Johannessen, Christoffersen og Tufte (2011) "Forskningsmetode for økonomisk- administrative fag" har dannet grunnlaget for metodebruken og den teoretiske forståelsen for bruk og gjennomføring av methodedelen i studiet. Ved å benytte en bestemt metode har metoden lagt føringer for hvordan problemstillingen ble besvart.

4.1 Hva er metode

Metode er ifølge Jacobsen (2000) en måte å gå frem på for å samle data (empiri) om "virkeligheten". Metoden blir da et hjelpemiddel for å beskrive denne såkalte "virkeligheten". Videre sier Johannessen et. al (2011:35) at *"samfunnsvitenskapens studieobjekt er svært kompleks og består av kommuniserende og tolkende mennesker, og når dette skal utforskes, kreves det et mangfold av framgangsmåter og metoder"*. Ifølge Jacobsen (2000) vil enhver undersøkelse gå gjennom et sett av forholdsvis klare faser. I hver av disse fasene må forskeren foreta valg som vil få konsekvenser for undersøkelsens gyldighet og troverdighet. Jacobsen (2000) snakker i denne sammenheng om åtte sentrale faser i en undersøkelsesprosess:

1. Utforming av problemstilling
2. Valg av undersøkelsesopplegg
3. Valg mellom kvalitativ eller kvantitativ tilnærming
4. Valg av datainnsamlingsmetode
5. Utvalg av enheter
6. Analyse av data (empiri)
7. Kritisk drøfting av datas pålitelighet, interne gyldighet og eksterne gyldighet
8. Tolkning av data

4.2 Metodologisk analyse av problemstillingen

I denne oppgaven har jeg en problemstilling som er tredelt. For det første ønsker jeg å se på hvordan innkjøp er organisert og gjennomføres i kommunene i dag. Deretter vil jeg se på interne og eksterne utfordringer kommunene eventuelt opplever. Selve problemstillingen min vil ha en stor betydning for valg av undersøkelsesopplegg og metode som bør benyttes i forskningen min (Jacobsen, 2005).

Problemstilling:

Innkjøpspraksis i kommunesektoren: en studie av utfordringene kommunene på Helgeland opplever i forbindelse med sine innkjøp

Tre underproblemstillinger brukes i oppgaven for å belyse og avgrense temaet:

- *Hvordan er innkjøpsarbeidet organisert og gjennomført?*
- *Hvilke interne utfordringer opplever kommunene i forbindelse med sine innkjøp?*
- *Hvilke eksterne utfordringer opplever kommunene i forbindelse med sine innkjøp?*

Ifølge Jacobsen (2005) er det tre dimensjoner en må ta hensyn til når en ønsker å analysere en problemstilling:

Dimensjon 1: *Klar – uklar problemstilling*

Denne dimensjonen bør avgjøre valget om en skal benytte en kvalitativ eller kvantitativ tilnærming til problemet. En uklar, eller eksplorerende problemstilling, har en hvis en har lite forhåndskunnskap om det en ønsker å undersøke. Slike problemstillinger krever ofte en metode som får frem nyanserte data, går i dybden, er følsom for uventede forhold og dermed åpen for kontekstuelle forhold. Dette medfører ofte et behov for å konsentrere seg om noen få undersøkelsesenheter. Et slikt opplegg kalles et intensivt opplegg og problemstillingen bærer ofte et mer preg av å være et åpent spørsmål. I min oppgave har jeg lite kunnskap om fenomenet kommunale innkjøp på forhånd, noe som ifølge Jacobsen (2005) gjør problemstillingen uklar (eksplorerende). Jeg har lite kunnskap om hvordan innkjøp er organisert og gjennomført i kommunene i dag. Jeg har også liten kunnskap om eventuelle interne og eksterne utfordringer kommunene opplever. Hensikten med undersøkelsen er derfor å få mer kunnskap og en dypere forståelse av temaet. En eksplorerende undersøkelse vil ofte dreie seg om hvilke variabler som er relevante, og å avdekke hvilke verdier som finnes på de ulike variablene. Ved uklare problemstillinger, som jeg har, vil en kvalitativ tilnærming ifølge Jacobsen (2000) være best egnet.

Dimensjon 2: *Beskrivende – Forklarende/kausalt problemstilling*

Denne dimensjonen bør avgjøre valget av hvilken type undersøkelse en skal benytte i undersøkelsen. Jeg ønsker å studere hvordan dagens kommunale innkjøpspraksis er organisert og gjennomført. Deretter ønsker jeg å studere hvilke interne og eksterne utfordringer kommunene eventuelt opplever i forbindelse med sine innkjøp. En problemstilling som forsøker å beskrive noe er ifølge Jacobsen (2005) beskrivende (deskriptiv).

Dimensjon 3: *Ønsker en å generalisere eller ikke*

Denne dimensjonen omhandler om en ønsker å generalisere eller ikke. Hvis generalisering er målet fordrer dette et ekstensivt undersøkelsesopplegg. Ved et ekstensivt undersøkelsesopplegg undersøker en mange enheter, enten hele populasjonen, eller et representativt utvalg av denne. Utvalget må være over en viss størrelse og det stilles spesielle krav til utvalget. Hvis generalisering er mindre viktig velger en ofte et mer intensivt undersøkelsesopplegg der en konsentrerer seg om færre enheter. Målet med oppgaven er ikke å generalisere, men undersøke noen få enheter i dybden. Generalisering i denne oppgaven vil kreve store ressurser og er derfor verken ønskelig eller oppnåelig. Ifølge Jacobsen (2000) vil et intensivt studieopplegg der en går i dybden på noen få enheter være mer passende ved slike tilfeller.

Som et sammendrag på analysen av problemstillingen kan en si at en har en uklar og deskriptiv problemstilling der målet ikke er å generalisere. En kvalitativ tilnærming, med et intensivt undersøkelsesopplegg vil derfor være godt egnet.

4.3 Valg av undersøkelsesdesign

Valg av undersøkelsesdesign er avhengig av type problemstilling, og valg av undersøkelsesopplegg vil ha store konsekvenser for en undersøkelse sin gyldighet (Jacobsen, 2005). En kan ifølge Jacobsen (2005) klassifisere undersøkelsesopplegget etter to dimensjoner: om studien går i bredden (ekstensiv) eller dybden (intensivt), og om studien er forklarende (kausalt) eller beskrivende (deskriptiv). Bredde forteller noe om antall undersøkelsesenheter en vil uttale seg om og dybden sier noe om hvordan en ønsker å tilnærme seg fenomenet en ønsker å studere (ibid). Valget av undersøkelsesdesign for denne oppgaven basert på Jacobsen (2005) sin klassifisering faller derfor på et intensivt design, der en studerer et fåtall enheter i dybden. Jeg har ikke noe ønske om å generalisere, men på bakgrunn av et fåtall enheter få en mer dyptgående kunnskap fra disse enhetene.

Det er 18 kommuner på Helgeland. Det er hypotetisk mulig å studere alle kommunene der, men det kan bli utfordrende grunnet tidsaspektet og logistikken. Ifølge en forelesning ved Nord Universitet vil det ved en enkelt student på oppgaven være nok med 7-10 intervjuer. (*Forelesningsnotater i Anvendt Metode*, Nord Universitet, vår 2015).

4.3.1 Små N-studier

Mange undersøkelsesdesign kan passe til en slik studie, men ifølge Jacobsen (2005) er det især to velegnede måter å studere en ting på ved et intensivt undersøkelsesdesign: Case-studier og små N-studier (Jacobsen, 2005). Ved små N-studier er fokuset på et spesifikt fenomen, som ofte sees ifra ulike ståsteder. En slik type undersøkelsesdesign egner seg best når en ønsker seg en rik og detaljert beskrivelse av et fenomen. Ved å variere med enheter på tvers av flere steder kan en ifølge Jacobsen (2005) oppnå en bedre og rikere beskrivelse av fenomenet enn ved bare å studere en enkelt case (kommune). Derfor ønsker jeg å benytte meg av små N-studie for min problemstilling. Ved å undersøke et gitt antall kommuner med tanke på organisering og gjennomføring av innkjøp, og interne og eksterne utfordringer håper jeg at jeg kan belyse fenomenet fra flere ståsteder og dermed danne meg et bedre bilde og med flere nyanser. Jeg ønsker for det første å studere dagens innkjøpspraksis med tanke på organisering og gjennomføring av innkjøp, og for det andre ønsker jeg å avdekke hvilke interne og eksterne utfordringer kommunene eventuelt opplever i forbindelse med sine anskaffelser.

4.4 Kvalitativ tilnærming

For å samle inn data har jeg på bakgrunn av problemstillingen valgt en kvalitativ tilnærming. Jeg kjenner lite til kommunal innkjøpspraksis med de utfordringer dette kan føre med seg. Det vil si at jeg har lite forkunnskap om det som skal undersøkes, noe som gjør at jeg har en uklar problemstilling. Ifølge Jacobsen (2005) er en kvalitativ tilnærming en fremgangsmåte som egner seg godt til å få en nærmere avklaring i uavklarte temaer og på den måten få frem en mer nyansert beskrivelse av tema. Svakheten med en kvalitativ tilnærming er at den er ressurskrevende, og at en derfor må prioriterer mange variabler på bekostning av antall enheter en undersøker (Jacobsen, 2005). Dette gjør at det kan være vanskelig å generalisere de funn en gjør, samt at de data en finner ofte vil være komplekse grunnet at de er ustruktureerte og ofte svært nyanserike (ibid). En annen utfordring er at en ved en kvalitativ tilnærming ofte kommer svært nært det en studerer, noe som kan påvirke evnen til å vurdere kritisk (ibid).

4.4.1 Det kvalitative forskningsintervjuet

Ved en kvalitativ tilnærming er det ifølge Johannessen, Christoffersen og Tufte (2011) to grunnleggende forskjellige måter å samle inn data på: gjennom observasjon og gjennom intervju. Jeg har benyttet meg av primærdata i form av intervjuer i denne oppgaven. Det at jeg har benyttet meg av kvalitative intervjuer vil kunne fremskaffe fylldige og detaljerte beskrivelser, og ikke minst vil informantene i de fleste tilfeller føle seg komfortable i et intervju (ibid). Ved å benytte meg av intervju foran et strukturert spørreskjema føler jeg at informantene har fått en større frihet til å dele sine erfaringer og sine oppfatninger med meg, og latt dem være med på å bestemme det som ble tatt opp på intervjuene. Jeg føler også at jeg har fått med meg kompleksiteten og nyansene som problemstillingen min bringer med seg i oppgaven. Dette stemmer godt overens med det Johannessen, Christoffersen og Tufte (2011) mener er fordelene med å foreta intervjuer. Det har vært svært viktig for meg å komme inn på både dagens innkjøpspraksis med tanke på organisering og gjennomføring av innkjøp, og så har det vært viktig for meg å avdekke hvilke interne og eksterne utfordringer kommunene opplever i forbindelse med det å gjøre innkjøp. Jeg har tilstrebet intervjuer ansikt til ansikt, fordi personer ofte har lettere for å prate om følsomme temaer i ansikt til ansikt enn via intervjuer ved hjelp av telefon/internett (Jacobsen, 2005). Baksiden ved å velge dette er at det har vært kostnadskrevenende spesielt i form av tid i og med at det er forholdsvis store avstander her på Helgeland og at det derfor har gått bort en del reisetid mellom stedene jeg har intervjuet informantene. Grunnet et spørsmål om ressurser i form av primært tid og kapasitet har jeg også vært nødt til å gjennomføre telefonintervjuer. Ulempen ved å benytte seg av telefonintervju er ifølge Jacobsen (2005) at informantene lettere unnlater å fortelle sannheten. Det kan derfor være at jeg har gått glipp av viktig informasjon vedrørende problemstillingen min, ved å benytte meg av telefonintervjuer. Fordelen jeg har hatt er at jeg ifølge Jacobsen (2005) har hatt mulighet for å minske det en kaller for intervju-effekten. Denne intervju-effekten innebærer at min tilstedeværelse kan påvirke informanten slik at informanten opptrer unormalt, noe som har kunnet påvirke svarene jeg har fått i ansikt til ansikt intervjuene jeg har hatt. For å forsøke å lette analyseringen av datainnsamlingen (Jacobsen, 2005) har jeg benyttet meg av et semistrukturert intervju. Det har gitt meg muligheten til å komme inn på de temaene jeg har ønsket i løpet av intervjuene. Årsaken til at jeg har valgt et semistrukturert intervju er også at det har gitt meg muligheten til å bli kjent med området på en generell basis. I tillegg gav det meg muligheten til å be om utdypende svar hvis informantene kom med interessant informasjon der en utdyping ville kunne bringe frem nyansert og viktig informasjon. I tillegg hjalp intervjuguiden meg i forbindelse med

intervjuene slik at jeg rett og slett husket å ta opp de temaene jeg innledningsvis følte det ville være behov for å gå innom. Dette stemmer overens med det Jacobsen (2005: 145) sier om intervjuguidene til kvalitative intervjuer:

”Som regel bør vi utarbeide en intervjuguide, dvs. en oversikt over hvilke tema vi skal innom i løpet av intervjuet. Dette gjøres for å sikre at vi kommer inn på de viktige temaene som vi ønsker å belyse.”

Jeg har tatt opp alle intervjuene jeg har gjennomført på båndopptaker, slik at jeg har kunnet avspille intervjuene i sin helhet etterpå. Ifølge Jacobsen (2005) er fordelene med bruk av båndopptaker er at jeg har greid å registrere mesteparten av intervjuet, noe som er idealet i den kvalitative tilnærmingen. Det at jeg har tatt opp intervjuet har vært med på å la meg beholde fokuset på selve intervjuet, istedenfor at jeg skulle hatt fokuset rettet mot å notere ned alt informanten har sagt i løpet av intervjuet.

4.5 Tilgangen på sekundærdata

Data som er samlet inn av andre enn forskeren, og ofte med et annet formål enn det formål forskeren har, er ifølge Jacobsen (2005) sekundærdata. Det som er viktig å være bevisst ved bruk av sekundærdata, er utvalget av kilder til dataene, dvs. hvor dataene kommer fra, hvem som har skrevet dataene, hvem som har samlet dem inn og så videre (ibid).

Ifølge Jacobsen (2005) er det i forbindelse med tre situasjoner at sekundærdata er spesielt godt egnet:

- Når det er umulig å samle inn primærdata
- Når vi ønsker å få tak i hvordan vi ønsker hvordan andre har fortolket en viss situasjon eller hendelse
- Når vi ønsker å få tak i hva mennesker faktisk har gjort og sagt

I tillegg til primærdata i form av intervjuer har jeg gjennomført en litteraturstudie for å finne relevant teori om temaet. Helt på slutten av oppgaven fikk jeg også tilgang på en ekstern aktør som ikke jobber i kommunene her på Helgeland, men som har både stor kunnskap om temaet og lang fartstid innenfor temaet. Jeg har derfor benyttet sekundærdata sammen med primærdata for å få en mer helhetlig oversikt over temaet.

4.6 Utvalg og utvalgskriterier

Hensikten med undersøkelsen er å få en så fyldig kunnskap som mulig om temaet. Målet mitt med oppgaven er ikke å generalisere funnene mine, så det å undersøke alle 18 kommunene på

Helgeland har ikke vært ønskelig. Skulle det vise seg at noen av resultatene er overførbare mht. sin verdi til andre områder eller legge til rette for mer forskning ville det så klart være veldig interessant. Ifølge Johannessen, Christoffersen og Tufte (2011) vil en ved en kvalitativ tilnærming ha behov for en såkalt strategisk utvelgelse av informanter. Denne utvelgelsen krever derfor en nøye vurdering slik at en får informanter det er hensiktsmessige å ha med i undersøkelsen (ibid). Jacobsen (2005) poengterer at de vi alltid må være klar over at når vi foretar et utvalg er at vi egentlig velger et utsnitt av: tema og variabler, tid, kontekst samt personer og hendelser. Dette er svært viktig å ta med seg videre fordi utvalget jeg velger vil påvirke oppgavens gyldighet i stor grad (ibid).

Ettersom hensikten med kvalitative studier er å innhente mye informasjon om et fenomen, viser Johannessen, Christoffersen og Tufte (2011) til at rekruttering alltid vil ha klare mål. Det var ikke ønskelig å benytte en tilfeldig utvalgsstrategi, og jeg forsøkte derfor å basere rekruttering av informanter på en strategisk utvelgelse. Dette innebærer ifølge Johannessen, Christoffersen og Tufte (2011) på at man velger informanter basert på hva som vil være mest hensiktsmessig. Ettersom studien er å få en oversikt over kommunal innkjøpspraksis og organisering, samt interne og eksterne utfordringer forbinde med innkjøp, var det viktig for meg å rekruttere informanter som hadde god innsikt i temaet, og som jevnlig jobbet med eller planla innkjøp på en eller annen måte i organisasjonen. Ved å få tilgang på informanter med denne kunnskapen føler jeg at jeg kunne få tilgang til svært mye informasjon om temaet jeg forsket på. Ifølge Jacobsen (2005) vil det å basere utvalg på den kunnskapen en tror informantene har, ikke bestandig være helt enkelt å bruke fordi en ikke nødvendigvis vet hvor gode informasjonskilder de forskjellige informantene er. Dette var viktig å være klar over, og jeg forsøkte å ha et kritisk syn på informasjonen informantene delte med meg i intervjuene.

Utvalgsriteriet mitt for informantene i kommunene var derfor: *”Ansatte på ledelsesnivå eller stabsnivå som har stor kunnskap om innkjøpspraksis i sin kommune og som har god kunnskap om utfordringer i kommunal innkjøpspraksis og hvordan en kan forbedre dette”*.

4.7 Gjennomføring av undersøkelsen

Jeg tok kontakt med kommuneadministrasjonene i kommunene per telefon for å forhøre meg hvilke personer som passet inn under mine utvalgsriterier. Deretter fikk jeg kontaktinformasjon til vedkommende og sendte en e-post der jeg presenterte meg selv og litt om oppgaven min. Det jeg opplevde i min telefonkontakt med kommunene var at det stort sett var én person jeg ble bedt om å henvende meg til da jeg fortalte om hva oppgaven min

handlet om. Jeg oppfatter dette som om disse personene er nøkkelpersoner innenfor innkjøp i kommunen, siden det falt så naturlig inn for administrasjonen å be meg henvende meg til denne personen. I to av tilfellene ble jeg av den personen administrasjonen ba meg henvende meg til, bedt om å henvende meg til en tredje person for å få tilgang på den kunnskapen jeg var ute etter. Dette kan tolkes som om det er litt usikkerhet i noen av kommunene hvem som har mest kunnskap om temaet.

Jeg hadde med meg tanken om at hvis jeg følte at informantene ikke kunne svare på det jeg lurte på, kunne jeg velge nye informanter basert på andre kriterier, og dermed kunne få svaret på det jeg spurte etter. Ifølge Jacobsen (2005) er muligheten til å endre kriterier og ha en stor fleksibilitet kvalitativ metode sin fremste styrke.

Jeg hadde lite kunnskap om temaet og i begynnelsen av studiet visste jeg ikke helt hva jeg skulle spørre om. Det resulterte i at jeg i de første intervjuene fikk en generell innføring i kommunale innkjøp. I løpet av perioden jeg samlet inn data utviklet intervjuene seg slik at jeg rettet inn studiet mer og mer mot de utfordringene kommunene opplevde og hva som skulle til for at de kunne forbedre sine innkjøp. Det var grunnet dette at jeg senere i prosessen måtte ta oppfølgingsintervjuer med noen av de første informantene. Det viste seg i denne prosessen med oppfølgingsintervjuer at en av informantene som i sitt første intervju mente at kommunene hadde en grei innkjøpspraksis, i mellomtiden hadde hatt en revisjon på innkjøpsområdet, og nye og interessante data kunne legges frem og sammenlignes med de data som ble kom i det første intervjuet. I tillegg fikk jeg helt på slutten av innsamlingsperioden tilgang på en informant med stor kunnskap om offentlige innkjøp. Jeg gjennomførte et telefonintervju med denne informanten og fikk svært nyttig informasjon om temaet.

Det var delvis utfordrende å få de jeg spurte om å delta i undersøkelsen til i det store og hele å svare på min innledende kontakt per e-post. Det var kun to av dem jeg innledningsvis forspurte om å delta i studiet, som svarte på første henvendelse fra meg. De resterende måtte jeg ta oppfølgingsrunder der jeg kontaktet de mulige deltakerne per telefon for å høre om de kunne tenke seg å delta i studiet. I tillegg var det noen av de som ble forespurt om å delta i studiet mitt, som ikke ønsket å delta Dette har jeg selvfølgelig full respekt for. Det tok relativt lang tid før jeg fikk rekruttert informantene jeg trengte, noe som begynte å bli stressende i løpet av januar og februar da jeg fortsatt ikke hadde det antallet informanter jeg innledningsvis så for meg skulle delta i undersøkelsen. Først helt på tampen av

innsamlingsperioden, opp mot arbeidskrav 1 som skulle være inne i siste del av mars følte jeg at jeg hadde fått nok informanter til å kunne føle en metning i oppgaven. Jeg følte da at jeg ikke kom til å få noen ny informasjon hvis jeg intervjuet flere ifra kommunene og at jeg dermed kunne legge datainnsamlingen vekk. Ifølge Johannessen, Christoffersen og Tufta (2011) vil det erfaringsmessig kunne være vanskelig å rekruttere informanter eller i alle fall å få gjennomført intervjuet, i og med at de en ønsker å benytte som informanter ofte har en travel og hektisk hverdag. Det har derfor vært en stor grad av tilpasning fra min side for å få gjennomført intervjuene. Jeg har strukket meg svært langt for å få gjennomført intervjuene, og jeg har til og med reist til informantene da de ønsket at vi skulle gjennomføre intervjuene ansikt til ansikt.

Helt på tampen av oppgaven fikk rekruttert en person med stor kunnskap om området, og som jeg innledningsvis egentlig tok kontakt med for å kvalitetssikre noen data fra undersøkelsen med de andre informantene. Denne informanten jobbet for en virksomhet som hadde blitt gjentatt i flere av intervjuene, og jeg ønsket bare å sjekke at det informantene sa i intervjuene stemte overens med det virksomheten hadde registrert i sine datasystemer om de respektive kommunene. Denne informanten kom med svært detaljert informasjon som stemte overens med det jeg ble fortalt fra informantene, og i tillegg kom denne med mer utfyllende informasjon om noen av temaene jeg hadde i oppgaven. Selv om det var litt tilfeldig at jeg kom i kontakt med denne personen, anser jeg det denne personen kom med av informasjon som pålitelig, i og med at erfaringene denne delte med meg stemte overens med de dataene jeg hadde fra de andre informantene. Denne personen hadde en solid formal og realkompetanse innenfor det innkjøpsfaglige fagfeltet. Jeg har derfor valgt å la denne informanten inngå i mitt datamateriale.

Nedenfor vises en liste over informanter i studiet. Listen er sortert på tittel/stilling, og gjenspeiler ikke rekkefølgen på intervjuene:

- Informant 1: Kommunalsjef/assisterende rådmann, gjennomført per telefon den 8. Jan. 2016
- Informant 2: Kommunalsjef /assisterende rådmann, gjennomført per telefon den 11. Mar. 2016
- Informant 3: Økonomisjef, gjennomført med personlig oppmøte den 13. Jan. 2016
- Informant 4: Sjef for plan/utvikling, gjennomført med personlig oppmøte

den 15. Jan. 2016

- Informant 5: Sjef for Utbygging/næringsetat, gjennomført per telefon
den 5. Feb. 2016
- Informant 6: Innkjøpsleder, gjennomført per telefon
den 27. nov 2015
- Informant 7: Innkjøpsleder, gjennomført med personlig oppmøte
den 18. des. 2015
- Informant 8: Enhetsleder, gjennomført med personlig oppmøte
den 15. mar. 2016
- Informant 9: Rådgiver, gjennomført per telefon
den 21. apr. 2016

Til sammen ble det gjennomført godt over 13 timer med intervjuer. De korteste intervjuene var litt over en halv time og de lengste intervjuene varte nesten to timer. Jeg hadde på forhånd bedt informantene til å sette av mellom en halv til en hel time på å gjennomføre et intervju med meg. I snitt brukte jeg i overkant av én time per intervju. Jeg gjennomførte i tillegg noen oppfølgingsintervjuer for å få mer utfyllende informasjon fra noen av informantene. Det var ikke alle jeg spurte som hadde tid til dette eller svarte på henvendelsen min, selv om jeg i første intervju hadde avtalt at det kunne bli behov for å ha et oppfølgingsintervju.

Oppfølgingsintervjuer:

- Informant 4: Sjef for plan/utvikling, gjennomført per telefon
den 29. april. 2016
 - Informant 6: Innkjøpsleder, gjennomført per telefon
den 15. apr. 2016
 - Informant 7: Innkjøpsleder, gjennomført per telefon
den 14. april. 2016
- Informant 9: Rådgiver, gjennomført per telefon
den 3. mai 2016.

Jeg ba i tillegg Informant 1 og Informant 5 om et oppfølgingsintervju, men uten at dette lyktes. Jeg føler likevel at jeg har hatt en fornuftig innsamling av data og at denne er representativ for utvalget, og dermed har fått tilgang på den dataen jeg trenger for å fullføre oppgaven.

4.8 Analyse og tolkning av innsamlet data

Johannessen, Christoffersen og Tufte (2011) skiller mellom det å analysere og det å tolke: det å analysere betyr å dele opp i mindre biter for å avdekke budskap, meninger, mønster. Når data er analysert trekkes det en konklusjon som skal svare på problemstillingen. Det å tolke betyr ifølge Johannessen, Christoffersen og Tufte (2011) å sette noe i en større sammenheng, og når data tolkes ses det på hvilke konsekvenser analysen og konklusjonen har for det som blir undersøkt. Selve analysering av de kvalitative data vil ifølge Jacobsen(2005) dreie seg i korte trekk om tre ting: å beskrive det materialet jeg får inn gjennom intervjuene, å kategorisere og systematisere datamaterialet, og ikke minst å sammenbinde det til noe håndterbart.

Jeg satt etter intervjurunden med over hundre side med ustrukturerte rådata som jeg skulle finne noe fornuftig ut av. Et av målene Jeg har hatt var å sitte igjen med så mange nyanser som mulig etter undersøkelsen, for på den måten å få belyst problemstillingen på en grundig og gjennomtenkt måte. Den første delen av å analysere datainnholdet bestod i å transkribere de semistrukturerte intervjuene. Da jeg gjorde det fikk jeg som forsker muligheten til å strukturere datamaterialet, og få en oversikt over innsamlet data. Dette stemmer overens med det Jacobsen (2005) mener en må gjøre med datamaterialet. Ette at dette var gjort startet arbeidet med å kategorisere dataene for å forenkle analysearbeidet og finne likheter og ulikheter i datamaterialet jeg hadde tilgjengelig. Teorien bak dette er ifølge Jacobsen (2005) at det en person sier i et intervju kan reduseres til et sett med kategorier. Det som da ble viktig var å finne kategoriene som er relevante for temaet. Ifølge Johannessen, Christoffersen og Tufte (2011) er en kategori en betegnelse som primært brukes om en gruppe der medlemmene har fellestrekk, eller på en eller annen måte er like. Kategoriene vil fungere som overskrifter i en bok og gir en beskrivelse om hva teksten handler om.

Dette var en utfordrende oppgave og det tok meg lang tid å kategorisere datamaterialet. Alle intervjuer ble nøye gjennomgått og jeg startet et iherdig arbeid med å få til å kategorisere datamaterialet. Ifølge Jacobsen (2005) handlet analysen min også å se på det som ikke direkte blir sagt, men indirekte sagt eller ikke sagt, og som kan skjule interessante forhold. Jeg tok dette med meg i gjennomgangen av datamaterialet og så ikke bare på det som ble sagt, men forsøkte også å få med meg det som indirekte ble sagt eller unnlatt å fortelle. Et viktig aspekt med det å ha en kvalitativ tilnærming er det at siden jeg har samlet inn dataene, var det en fordel at jeg også tok meg av analysering og fortolkning av dataene, siden mine teorier og min

forståelse av temaet har vært viktige utgangspunkter for den videre analysen (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011).

Jeg forsøkte å følge de grunnleggende krav til kategorisering (Jacobsen, 2005), som sier at kategoriene bør være relevante til de dataene jeg satt igjen med da intervjuene var transkribert. Videre måtte kategoriene være begrepsmessige fornuftige, det vil si at de er relevante i forhold til andres oppfatning, og ikke minst relevant til hvordan teori og empiri som allerede eksisterer om temaet har behandlet slike kategorier. Jeg har kategorisert dataene etter beste evne på bakgrunn av problemstillingen min og jeg mener jeg har fått med meg både de likheter og ulikheter jeg burde fått med meg. Likeledes føler jeg at jeg har fått med meg både sagt og usagt informasjon. Videre har jeg forsøkt å konkretisere hva de forskjellige kategoriene innebærer, og på den måten fått frem noen underkategorier jeg mener gjør temaet mer oversiktlig og lettere å forstå. Ifølge Jacobsen (2005) er et krav til en kategori er at den skal være relevant for minst to enheter i undersøkelsen, slik at det vil være mulighet med en sammenligning. På samme måte må ikke en kategori være så generell at alle enheter passer inn i den (ibid). Dette har jeg forsøkt å ta hensyn til under kategoriseringen. I kategoriseringen begynte arbeidet med å jobbe på tvers av informantene og jeg sammenlignet informantenes svar opp mot hverandre. En av styrkene til kvalitative metoder er ikke bare å forstå at noen fenomener henger sammen, men også å finne ut hvorfor de henger sammen. Jeg har derfor forsøkt å dra at det jeg mener er essensen i dataene jeg har samlet, og på den måten forsøkt å besvare problemstillingen slik jeg hadde som hensikt å gjøre.

For å kategorisere dataene tok jeg utgangspunkt i koding. Koding brukes for å avdekke og organisere teksten på en slik måte at en reduserer og ordner datamaterialet, og dermed greier å analysere teksten på en lettere måte (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2010). Koding er et ledd i fortolkningsprosessen, men kan ikke erstatte fortolkningsarbeidet. Videre er det slik at koding og analysing av teksten skjer samtidig, og hvilke kategorier og kodeord som benyttes, avhenger av forskerens forståelse har for materialet (ibid). Først systematiserte jeg intervjuutskriftene jeg følte hadde sammenheng med de tre underproblemstillingene mine i tre forskjellige tabeller. På bakgrunn av intervjuutskriftene jeg tolket som meningsfulle, kodet jeg dataene i tabellene. Det jeg satt igjen med da var en rekke koder fra informantene. Etter dette satte jeg i gang med en prosess der jeg forsøkte å abstrahere det meningsinnholdet som lå bak de etablerte kodene i kategorier som var mer abstrakte enn de opprinnelige kodene. Dette stemmer overens med det Johannessen, Christoffersen og Tufte (2010) mener vedrørende det å benytte seg av koding.

I løpet av prosessen opplevde jeg flere ganger at jeg måtte gå tilbake for å vurdere kodene på nytt. Dette på bakgrunn at jeg følte at inntrykket mitt til kodene endret seg og samtidig opplevde jeg en usikkerhet med tanke på kategoriseringen. Etter at arbeidet med koding og kategorisering var avsluttet begynte en prosess der jeg forsøkte å sammenfatte eller rekontekstualisere datamaterialet for å se om nye beskrivelser og begreper kunne utformes, det vil si at jeg analyserte det sorterte datamaterialet. Dette etter anbefaling i litteratur fra Johannessen, Christoffersen og Tufte (2010). Til slutt identifiserte jeg mønstre og vurderte disse i lys av eksisterende forskning og teorier.

4.9 Troverdighet

Med troverdighet menes det ifølge Jacobsen (2000) om en faktisk måler det en ønsker å måle, det vil si at det en har målt blir oppfattet som relevant, og at det som måles hos noen få, vil gjelde for flere. Johannessen, Christoffersen, og Tufte (2011) påpeker troverdighet i kvalitative studier dreier seg om at de fremgangsmåter og funn en har, på en riktig måte avspeiler formålet med studien, og dermed representerer virkeligheten. Dette da at en ikke måler kvalitative data kvantitativt, og at spørsmålet om en ”måler det en tror en måler”, følgelig ikke kan måles (kvantifiseres). Det som blir viktig for å skape troverdighet, blir å redegjøre for de metodene som er brukt i datainnsamlingen, metode for gjennomføring av intervjuene og analyseringen av transkripsjonene (ibid). Troverdighet er også høyst relevant når det kommer til informasjonen informantene har bidratt med i studiet, og informanten kan både være et upålitelig og et pålitelig vitne (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011). I forbindelse med det å diskutere skjevheter og svakheter i forbindelse med informantenes besvarelse, kommer en inn på det Johannessen, Christoffersen og Tufte (2011:244) kaller for ”*metodefeil eller vurderingsskjevhet i informant- observatør- relasjonen*”. I dette handler det om det at det oppstår systematiske feil i innsamling, analyse, tolking og publisering av data. Disse dataene vil, hvis forskeren vet om disse uten å gjøre tiltak, grense mot fusk. Dog oppstår ofte slike feil uten at forskeren er klar over det, fordi en vet at forskeren påvirker informanten og settingen intervjuet foregår i bare ved å være til stede. Som tidligere nevnt under avsnittet om Det kvalitative forskningsintervjuet er intervjuereffekten av stor betydning (Jacobsen, 2005), der selve intervjuet og den som intervjuer kan påvirke informanten til å være unaturlig. Dette kan være ting som intervjueren bevisst eller ubevisst påvirker informanten med, gjennom for eksempel antrekk, kroppsspråk, holdninger og stemmeleie er med på å la informanten vite hvilke svar som forventes eller påvirker informanten på andre områder (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011). I tillegg snakker Jacobsen (2005) om

konteksteffekten, der sammenhengen data blir samlet inn i kan påvirke svaret en får (ibid). I tillegg påpeker Johannessen, Christoffersen og Tufte (2011) at all informasjon går gjennom forskeren og derfor i stor eller liten grad vil være påvirket av forskeren rent subjektivt. Det er viktig å være klar over disse, og drøfte disse i lys av effekten disse kan ha på kvaliteten på arbeidet som er gjort (ibid).

Når det gjelder troverdigheten i denne oppgaven er det flere momenter som er avgjørende. For det første føler jeg at jeg har gitt en utfyllende beskrivelse av de metoder jeg har brukt for å samle inn data og transkribere disse. Jeg har i tillegg beskrevet hvordan jeg ved hjelp av koding og abstrahering av disse har kommet frem til de kategoriene jeg har i oppgaven og den videre analyseringen. Det jeg ikke kan vite helt hundre prosent er om de jeg har intervjuet er helt ærlige. I de intervjuene jeg har gjennomført ansikt til ansikt føler jeg i alle fall ikke at jeg har blitt løyet for, men jeg kan ha risikert å påvirke atferden til de jeg har intervjuet, uten da å være klar over det. I forbindelse med at jeg har gjennomført en del telefonintervjuer kan det også ha ført til at informanter har løyet til meg, men da uten at jeg har klart å avdekke det. Jeg har dog benyttet sekundærkilder til en viss grad. Jeg kan heller ikke garantere at jeg ikke har noen systematiske feil i innsamlingen av data og bearbeidelsen av disse. Det at jeg også har fått tilgang på en informant som ikke har tilhørighet på Helgeland, men som har stor kunnskap om temaet og en hel yrkeskarriere på baken innenfor temaet, føler jeg at jeg har fått mulighet til å kryssjekke dataene jeg har fått samlet inn fra informantene fra Helgeland. Jeg føler derfor jeg har målt det jeg ønsker å måle, slik at jeg dermed må si at troverdigheten sett under ett er høy.

4.10 Pålitelighet

Med pålitelighet mener en ifølge Jacobsen (2000) om undersøkelsen er til å stole på. Dvs. at undersøkelsen er gjort på en troverdig måte, og ikke beheftet med åpenbare målefeil som gjør at resultatene blir feil. Johannessen, Christoffersen og Tufte (2011) knytter pålitelighet til de dataene en har i undersøkelsen, dvs. hvilke data som brukes, selve innsamlingen av data og måten dataene blir bearbeidet på. Hvis en kan gjenta undersøkelsen, og få tilnærmet samme resultat sier en at undersøkelsen har høy grad av reliabilitet (Jacobsen, 2000). Johannessen, Christoffersen og Tufte (2011) påpeker at innenfor kvalitativ forskning er krav om pålitelighet lite hensiktsmessig, da en vanligvis ikke benytter strukturerte datainnsamlingsteknikker siden det som regel er samtalen som fører fram til de dataene som samles inn. Det vil derfor være umulig for en annen enn forskeren selv å gjenta forskningen en kvalitativ forsker har utført (ibid). Det som også er med på å påvirke påliteligheten i stor grad er det faktum at forskeren

bruker seg selv som instrument, og ingen andre enn forskeren selv har samme erfaringsbakgrunn og ingen tolker derfor på samme måte som forskeren. Det forskeren kan gjøre for å styrke påliteligheten er ved å gi leseren en inngående beskrivelse av konteksten, da gjerne i form av en case- beskrivelse, og beskrive fremgangsmåten i en detaljert og åpen fremstilling av hele prosessen (ibid). Jeg føler at jeg har vært åpen om hele prosessen og at jeg har gitt gode og åpne beskrivelser av det jeg har gjort og de vurderinger jeg har tatt. Jeg har lagt med vedlegg for å vise intervjuguiden jeg hadde og i tillegg har jeg lagt ved koding av intervjuutskriftene slik at en kan se på hvilke tekstelementer jeg har funnet som meningsbærende. Jeg føler derfor at det er høy grad av pålitelighet i oppgaven.

4.11 Overførbarhet

Ifølge Johannessen, Christoffersen og Tuft (2010) kan ikke en forskning begrenses til en ren innsamling av data. En må i tillegg systematisere og analysere disse dataene, noe som innebærer det å ta kodede opplysninger ut av helheten de inngår i, for å bygge opp en ny kunnskap om et fenomen som er konstruert av forskeren. Med tanke på overførbarhet av funnene, vil funnene i min oppgave ikke direkte kunne overføres til andre enheter. Dette er et av ankepunktene når en benytter kvalitative metoder, men dog er heller ikke målet med oppgaven å kunne generalisere fra de enhetene jeg undersøker og over til alle enheter (ibid). Skulle det være indikasjoner på at noen punkter som blir avdekket i undersøkelsen er såpass interessante at de bør forskes videre på vil dette selvfølgelig være en bonus.

4.12 Kritikk av forskningsmetode

Ifølge Jacobsen (2000) er kritikken mot en deduktiv tilnærming (fra teori til empiri) ved datainnsamling at forskeren bare leter etter den informasjonen forskeren synes er relevant, og som dermed støtter opp om de forventninger til undersøkelsen forskeren startet med. Ved at en har dannet seg konkrete forventninger, begrenser en informasjonstilgangen, noe som kan føre til at viktig informasjon blir oversett. Dette er et viktig aspekt, som kan være med på å farge hele min forskning på problemstillingen min. Innledningsvis i oppgaven startet jeg med å fortelle om de negative sidene med offentlige innkjøp der det offentlige sløser med skattebetalernes penger. Videre kan en se på problemstillingen min at jeg ønsker å belyse dagens organisering og gjennomføring av kommunale innkjøp i lys av de interne og eksterne utfordringer kommunene måtte oppleve. Jeg føler dog ikke jeg har en forutinntatthet om temaet, og mener jeg har greid å lage intervjuguide, gjennomført intervjuer, analysert data og tolket og drøftet disse, med en dertil etterfølgende konklusjon.

4.13 Ethiske aspekter

I forbindelse med forskningen er det ifølge Johannessen et al (2011:95) tre typer hensyn en forsker må tenke gjennom i forbindelse med sin forskning: ”informantens rett til autonomi og selvbestemmelse, forskerens rett til å respektere informantens privatliv og forskerens ansvar for å unngå skade”. Videre er det viktig å være klar over at hvis en samler inn informasjon som gjør det mulig å identifisere enkeltpersoner, så er det en rekke juridiske forhold som må avklares (Johannessen et al, 2011). Hvis enkeltpersoner kan identifiseres og opplysningene er sensitive er hovedregelen at en er underlagt konsesjonsplikt, og dermed må søke datatilsynet om konsesjon før forskningen startes. Jeg har hele tiden ønsket å sikre informantene sin anonymitet både på bakgrunn av mitt eget ønske, men også på bakgrunn av informantenes ønske om ikke å havne i ”trøbbel” på arbeidet sitt. Jeg har derfor ikke brukt personnavn, navn på arbeidssted eller andre ting som enkelt kan identifisere informantene. Jeg har jobbet alene med oppgaven slik at det bare er jeg som kjenner til identiteten til informantene, og jeg har i tillegg søkt om de tillatelser som trengs for å drive denne forskningen, bare for sikkerhetsskyld. Jeg føler jeg har ivaretatt informantene på en god måte, og håper jeg ikke har gjort dem urett på noen måte med tanke på den oppgaven jeg sitter foran meg med.

5 Empiri

I dette kapitlet vil jeg presentere den essensielle empirien som ble samlet inn i forhold til problemstillingen min. Aller først starter kapitlet med et sammendrag av empiri slik at det skal være lettere å få en oversikt over funnene. Deretter vil jeg gjennomgå funnene punktvis i egne avsnitt og med en gjennomgang av empirien i hvert avsnitt. Etter dette gjennomgår jeg en sammenstilling av data for å finne likheter og ulikheter i det datamaterialet jeg har samlet inn, og til slutt drøfter jeg de data jeg gjennom analysen har funnet mest interessant.

5.1 Empiriens tre inndelinger

Empiri er informasjon som er innhentet fra virkeligheten og brukes i denne forskningen på lik linje med data. Jeg startet empirien med koding hvor utfallet av dette gjorde det mulig for meg å dele empirien inn i tre deler:

- Organisering av innkjøpsarbeidet
- Interne utfordringer tilknyttet kommunalt innkjøpsarbeid
- Eksterne utfordringer tilknyttet kommunalt innkjøpsarbeid

For å få en bedre forståelse av hvilke utfordringer kommunene kunne oppleve i forbindelse med sine innkjøp, var en bedre forståelse av dagens organisering og utførelse av innkjøpsarbeidet i kommunene viktig. Ved å samle inn empiri på faktisk utførelse og koble den med innsamlet empiri på utfordringer og knytte dette opp mot teorien i kapittel to mente jeg at jeg kunne oppnå en mer helhetlig besvarelse av problemstillingen min.

5.2 Sammendrag av empiri før drøfting

Basert på dataanalysen har jeg ved hjelp av empiri avdekket hvordan innkjøpene i praksis var organisert og gjennomførtes i kommunene. Hovedfunnene når det gjaldt organisering og gjennomføring var at kommunestyret vedtok de økonomiske rammene for innkjøp i kommunene, at innkjøpene var spredt rundt om i kommunene, at en hadde en eller annen form for innkjøpsfunksjon i kommunen, at en brukte ekstern kompetanse og at gjennomføringen av innkjøpene i forbindelse med innkjøpsprosessen ble organisert som et prosjekt med matriseorganisasjon. Videre var det slik at teknisk avdeling hadde ansvaret for investeringskjøp til bygg- og anlegg i kommunene mens de andre avdelingene hadde ansvaret for innkjøp til drift (og også investeringer til egen avdeling). Noen kommuner hadde felles inngåtte rammeavtaler gjennom et utløpt innkjøpssamarbeid i Fylkeskommunen, der noen av rammeavtalene enn så lenge var gyldige. Når det gjaldt investeringskjøp stod kommunene for dette selv, mens når det gjaldt driftskjøp brukte noen kommuner/avdelinger fylkeskommunens

rammeavtaler, internt inngåtte avtaler i kommunen, eller egne fremforhandlede avtaler i avdelingen. Når det gjaldt opplæringen i kommunene var situasjonen slik at for de fleste kommuner hadde innkjøpsfunksjonen eller noen ansatte på teknisk avdelingen eller annen form for formell innkjøpsfaglig opplæring. Ellers var opplæringen mot det innkjøpsfaglige minimal. Bare én av kommunene hadde en formell innkjøpsstrategi, mens de resterende enten hadde et innkjøpsreglement eller et økonomireglement som sa litt om hvordan innkjøp skulle foregå. Det ble også fortalt av informanten at kommunene hadde en begrenset økonomi, slik at de forsøkte å være så effektive som mulig i forbindelse med sine anskaffelser.

Det ble ved hjelp av empiri avdekket at kommunene opplevde interne utfordringer i forbindelse med sine innkjøp. Kommunene opplevde en manglende innkjøpsfaglig kompetanse mot det innkjøpsfaglige området og de opplevde at det kunne være holdninger blant de ansatte som kunne motarbeide det innkjøpsfaglige arbeidet i kommunen. Videre opplevdes det en utfordring med tanke på tilgangen på ressurser, da især i form av mennesker, noe som påvirket alt fra opplæring til kapasitet til å påta seg oppgaver og også i verste fall resultatet på innkjøpsprosjektene. I tillegg opplevdes det utfordringer med manglende ledelsesfokus, noe som gjorde at innkjøpsområdet ikke ble brukt strategisk. Det var også utfordringer med det å kunne planlegge innkjøpene godt nok, og da især akutte innkjøp innenfor bygg- og anlegg. Videre var det utfordringer med oppfølging og kommunene manglet i tillegg verktøy for effektivt å følge opp inngåtte avtaler. I tillegg opplevdes det utfordrende med organisering da mange i kommunene foretok innkjøp og det i tillegg var vanskelig å oppnå en god koordinering med tanke på innkjøpsområdet.

Det ble ved hjelp av empirien avdekket at kommunene opplevde eksterne utfordringer i forbindelse med sine innkjøp. For det første opplevdes regelverket som kompliserende, begrensende og fordyrende for innkjøpene. I tillegg opplevdes utfordringer med innsynsretten og at denne kunne lamme innkjøpsfunksjonen i lang tid i de tilfellene den ble brukt. Følelsen var at det var mange ikke-økonomiske hensyn som tok veldig mye plass i innkjøpsarbeidet og som gjorde det utfordrende å få til økonomisk gode avtaler. For det andre opplevdes det som utfordrende at leverandørene brukte sin rett til å klage i henhold til regelverket i stor grad, og at kommunene brukte store ressurser på avviste leverandører. For det tredje var det markedsutfordringer der kommunene opplevde problemer med å oppnå reell konkurranse om sine innkjøp. Dette gjeldt især innenfor bygg- og anlegg. I tillegg ble det påpekt at det offentlige hadde vært med på å ødelegge noen markeder, da det offentlige med sine store avtaleområder gjorde det vanskelig for små aktører å konkurrere.

5.3 Empiri tilknyttet organisering og utførelse av innkjøpsarbeidet

Empirien som ble samlet inn fra informantene vedrørende organisering og utførelse av innkjøpsarbeidet ble oppsummert og abstrahert i tabellen nedenfor.

Hovedfunnene vedrørende organisering var som følgende:

- Innkjøpene er spredt
- Innkjøpsfunksjon
Ekstern kompetanse
- Innkjøpsprosessen
- Investeringskjøp
- Rammebetingelser
- Interkommunalt samarbeid
- Opplæring

Tabell 4: Abstrahering av koder for ”Hvordan er innkjøpsarbeidet organisert og gjennomført?”

Koder	Kategorier
<ul style="list-style-type: none">- Alle avd. planlegger sine innkjøp selv- Enhetene kjøper inn selv- Avdelingene kjøper inn selv- Avdelingene kjøper inn selv- Spredt innkjøp i organisasjonen- Innkjøp foretas av mange i org.- Innkjøpene spredt i organisasjonen- Mange som kjøper inn i avdelingene- Virksomhetslederne står for innkjøp- Avdelinger kjøper inn selv- Desentralisert organisasjon- To – nivåkommune- Rekvirenter handler selv	Spredt innkjøp
<ul style="list-style-type: none">- Ingen dedikerte innkjøpere- Ingen innkjøpsavdeling- Ingen innkjøpsavdeling- Har innkjøpsansvarlig	Innkjøpsfunksjon

<ul style="list-style-type: none"> - Innkjøpsleder - Ingen innkjøpsavdeling - Teknisk bistår de andre av i innkjøpsarbeid - Teknisk er stabsfunksjon - Teknisk en slags rådgiverfunksjon - Har rådgiverfunksjon - Flere med innkjøpskompetanse i org. 	
<ul style="list-style-type: none"> - Leier inn ekspertise - Bruker konsulenter - Bruker eksterne konsulenter - Kjøper inn ekstern kompetanse 	Ekstern kompetanse
<ul style="list-style-type: none"> - Innkjøpsavdeling fremforhandler avtaler - Arbeidsgrupper for innkjøp (matriseorg) - Innkjøpsansvarlig involveres i fremforhandling av avtaler - Prosjektorganisering av innkjøp 	Innkjøpsprosessen
<ul style="list-style-type: none"> - Teknisk har ansvar for investeringer - Teknisk kjøper inn ofte - De største innkjøpene er i teknisk avd. - Teknisk avd. har de største innkjøpene 	Investeringskjøp
<ul style="list-style-type: none"> - Kommunestyret rammer for innkjøp - Kommunestyret er bestiller av investeringsinnkjøp - Politikerne vedtar rammene - Kommunestyret vedtar rammene - Politikerne vedtar pengebruken 	Interne rammebetingelser
<ul style="list-style-type: none"> - Deltatt i fylkeskommunenes innkjøpsordning - Deltatt i fylkeskommunens innkjøpssamarbeid - Lokalt samarbeid med nabokommuner - Deltatt i fylkeskommunens innkjøpssamarbeid - Fylkesavtalen sine rammeavtaler - Samarbeid for stordriftsfordeler - Storskalafordeler 	Interkommunalt samarbeid

<ul style="list-style-type: none"> - Ingen innkjøpsstrategi - Ingen kommunal innkjøpsstrategi - Ingen strategi for fremtiden - Lite fokus på strategi - Har innkjøpsstrategi - Har innkjøpsreglement - Har økonomireglement - Fornuftig forvaltning - Forvalte penger godt 	Strategi
<ul style="list-style-type: none"> - Ingen opplæring - Ikke noen spesiell opplæring på dette området - Opplæring ikke satt i system - KS- Sertifisering - Innkjøpsfunksjon sertifisert - Ingen opplæring - Ingen opplæring av de med budsjettansvar 	Opplæring

5.3.1 Spredt innkjøp

Innkjøpene i kommunene var spredt ut over alle avdelingene, og alle avdelingene hadde ansvar for å kjøpe inn til sin egen drift, det vil si driftsinnkjøp. Det ble av informantene påpekt at alle avdelingene hadde egne budsjetter og at lederen for avdelingen var ansvarlig for at innkjøpene ble utført i henhold til regelverk og innenfor de økonomiske rammene avdelingen hadde. Avdelingslederne hadde også ansvar for opplæring rettet mot innkjøp. Det var ifølge informantene også slik at de største utgiftspostene på de fleste avdelinger var lønnskostnader.

Informant 8 uttalte seg om organisering av innkjøp på denne måten:

”Slik vi er organisert i dag er det opp til hver virksomhetsleder å stå for innkjøpene, i grove trekk. Vi har ingen sentral innkjøpsansvarlig...”

Jeg tolker det med spredte innkjøp slik at innkjøp ble foretatt på alle avdelingene og at avdelingslederne hadde ansvar for at regelverket ble fulgt.

5.3.2 Innkjøpsfunksjon

To av kommunene i undersøkelsen hadde en egen innkjøpsfunksjon, der en dedikert ansatt hadde ansvaret for å inngå en del av avtalene og være rådgiver for resten av organisasjonen i innkjøpsfaglige spørsmål. Innkjøpsfunksjonen hadde også ansvar for å koordinere de eksisterende rammeavtalene kommunen hadde med leverandørene, og gjennomføre anbudsrunder på nye avtaler når gamle rammeavtaler utgikk. Innkjøpsfunksjonen i disse to kommunene hadde ikke noe direkte involvering i kommunene sine investeringskjøp innen bygg og anlegg, og fikk bare rapporter om slike kjøp og det gjerne i etterkant av kjøpet. De to kommunene som hadde dedikert innkjøpsfunksjon var to av de store kommunene her på Helgeland, og hadde forholdsvis store organisasjoner.

Informant 6 sa dette vedrørende innkjøpsfunksjonen:

”Og kommunene stod på egne bein og måtte lage til sin egen innkjøpsfunksjon. Og det var der jeg kom inn i bildet. Jeg startet egentlig med blanke ark og jeg er nødt til å bygge opp hele strukturen som rådmannen vil ha på innkjøp.”

En annen av de store kommunene her på Helgeland som deltok i studiet hadde ikke en dedikert innkjøpsfunksjon, men hadde en økonomiavdeling der en ansatt hadde en slags koordineringsfunksjon i forhold til kommunen sine rammeavtaler. Ellers var økonomiavdelingen involvert i innkjøp, men dog ikke med dedikerte ansatte kun rettet mot innkjøp.

De små kommunene hadde ingen formell innkjøpsfunksjon. Det de da gjorde var at de brukte teknisk avdeling som en slags rådgiver og som en slags innkjøpsfunksjon. Innkjøpene fra avdelingene ble utarbeidet på avdelingene, men gikk via teknisk avdeling for kvalitetskontroll og publisering til leverandørene. Årsaken til at teknisk avdeling ble benyttet som en slags innkjøpsavdeling var ifølge informantene at teknisk avdeling hadde lang erfaring med anbud og kontraktsarbeid, noe de fleste andre avdelinger i kommunene bare i liten grad hadde kunnskap om. I de kommunene som ikke hadde en formell innkjøpsfunksjon eller benyttet teknisk avdeling til dette, gjennomførte avdelingene selv innkjøpsarbeidet uten bistand fra en sentral innkjøpsfunksjon.

Informant 1 uttalte følgende om innkjøp i kommunen:

”Eksempelvis det siste nå som vi skulle kjøpe inn var nettbrett for ungene. Ut på anbud, passe på at det juridiske var i orden. Bøker, ja alt dette her. Og der har teknisk vært en

stabsfunksjon for alle avdelinger i kommunen, og vi har hjulpet dem i å gjennomføre offentlige anskaffelser.”

Jeg tolker det med innkjøpsfunksjon slik at de fleste kommunene hadde en eller annen form for innkjøpsfunksjon, enten som en selvstendig dedikert innkjøpsfunksjon, eller at en eller annen funksjon i kommunen, oftest teknisk avdeling, hadde påtatt seg denne funksjonen i tillegg.

5.3.3 Ekstern kompetanse

Grunnet det at kommunene hadde begrenset tilgang på intern spisskompetanse innenfor en god del fagområder, benyttet de ofte eksterne konsulenter. Det kunne også være at kommunen hadde spisskompetanse innenfor det eller de fagområdene det var behov for, men at eksterne konsulenter likevel ble brukt grunnet begrenset intern kapasitet i kommunen. Dette gjaldt jevnt over alle kommuner i undersøkelsen, men dog i varierende grad. Konsulentene som ble benyttet hadde forskjellig kompetanse alt etter kommunens behov, der det for eksempel kunne dreie seg om juridisk rådgivning, forsikringskonsulenter, ingeniørkompetanse og så videre.

Informant 3 understrekte det med å ha tilgang på ekstern kompetanse på denne måten:

”Ja på del -områder, for en del av dette er såpass komplisert at det spørs... Det vil ikke være et hensiktsmessig spesialfelt for en kommune som oss. En skal lære seg dette og en skal kunne dette. Jeg har sett det for eksempel når vi har holdt på med bank -avtalene, vi er jo med i... Det er to firmaer i Norge som gjør dette. Det er veldig få som gjør dette selv, det kan jo hende at Bergen og Oslo gjør dette, men sånn vanligvis tar kommunene og leier det inn. Jeg sitter og ser på det og de er veldig flinke å forhandle med mer. En skal kunne ”stamme -språket”, en skal kunne vite hva som er gjengs i markedet og hva en faktisk kan oppnå med en forhandling. Det er jo litt vanskelig...”

Det ble av informant 6 påpekt at det ikke nødvendigvis sikret korrekte prosesser og gode innkjøp hvis en benyttet eksterne konsulenter, og viste til flere eksempler der kommuner hadde måttet betale erstatning i forbindelse med anbudsrunder selv om de hadde brukt eksterne konsulenter for å sikre kvaliteten på tilbudet. Informant 6 påpekte videre at de ikke brukte eksterne konsulenter i stort omfang og at de stort sett greide seg med den kompetansen som var innad i kommunen.

Jeg tolker det med ekstern kompetanse som det at kommunene generelt brukte mye ekstern kompetanse enten for å dekke for egen manglende kompetanse, eller for å dekke opp for

manglende bemanning. Det var dog én informant som ytret at en ikke nødvendigvis sikret gode resultater ved å bruke ekstern kompetanse.

5.3.4 Innkjøpsprosessen

I forbindelse med innkjøpsprosessen var det ifølge informantene mange faser en måtte gjennom før en i det hele tatt kunne publiseres konkurranse. Oftest gjennomførtes innkjøpsprosessene som prosjekter med matriseorganisering, der en dro inn forskjelling kompetanse alt etter behov. På den måten fikk en sammensatt en arbeidsgruppe der en fikk innspill ifra flere fagfelt eller spesialiteter slik at en kunne dra nytte av den ulike spisskompetansen til deltakerne. Det ble videre fortalt at for å være nødt til å organisere innkjøpene som prosjekter med matriseorganisering var det ikke store innkjøpene som skulle til. Årsaken til det var at det ble like feil for brukeren om en fikk et lite innkjøp som var feil, som det var å få et stort innkjøp som var feil. Det var derfor viktig å sikre riktig kompetanse i både små og store innkjøp og så måtte en gjøre et godt forarbeid og planlegge anskaffelsen godt. Informant 9 påpekte at det antall timer som ble lagt ned i et prosjekt var proporsjonal med hvor godt resultatet ble. Det var også viktig å være klar over at dess flere prosjekter en hadde på gang samtidig, dess større var sannsynligheten for at noe gikk feil underveis. En annen viktig faktor for å gjøre et godt forarbeid var også det at et dårlig forarbeid godt kunne føre til at en måtte bruke mye penger i juridisk bistand for å løse uenigheter med leverandører etterpå, og at pengene var bedre anvendt på å gjøre et bedre forarbeid enn dyre runder i rettsapparatet.

Innkjøpsprosessen gjennomført med matriseorganisering ble bekreftet av blant annet informant 6, som sa følgende:

”I min kommune får jeg lov å sette sammen min egen faggruppe. Jeg var rask til finne sykepleiere til min arbeidsgruppe i forbindelse med legemidler. Så det å ha frihet til å sette sammen sin egen faggruppe når det kommer til områder en ikke har kunnskap om selv er viktig. Faggruppen forteller hva som skal kjøpes”.

Informant 9 om å organisere innkjøpsprosessen som et prosjekt:

”Det her er jo nokså komplisert. Regelverket er komplisert, strategisk er det komplisert, og ofte så er det jo kompliserte ting som skal kjøpes inn. En må jo faktisk bygge opp en prosjektorganisasjon for hvert eneste innkjøp en skal gjøre. Og det er veldig mye jobb, og det tar veldig lang tid”.

Videre fortsatte informant 9:

”Neida egentlig ikke, for det skal ikke rare greiene til før en må gjøre det på den måten, for det blir like feil hvis du skal kjøpe en dreiebenk til en skole og du ender opp med feil dreiebenk, så er det like katastrofalt som om du ender opp med feil skole. For brukerne så er det like katastrofalt. Og i andre enden... hvis du ikke gjør et godt forarbeid og gjør hjemmeleksen skikkelig, så vil du doble eller tredoble beløpet i advokater etterpå for å ordne opp i en floke”.

Jeg tolker det med innkjøpsprosessen slik at en oftest organiserte innkjøpene som prosjekter med en matriseorganisasjon for å få tilgang på den spisskompetansen som behøvdtes for å gjøre et godt forarbeid og ta gode avgjørelser.

5.3.5 Investeringskjøp

Når det gjaldt investeringskjøp påpekte informantene at de største investeringene skjedde innenfor bygg og anlegg, og at teknisk avdeling i kommunene hadde ansvar for å gjennomføre disse investeringskjøpene. Dette framkom av flere informanter, blant annet informant 5:

”Sånn totalt så skjer de største om kjøpene og som omfattes av grensene for offentlige anskaffelser de skjer jo i stor grad i gjennom utbyggings- og næringsetaten som vi driver, som jeg er sjef for. Dvs. teknisk, landbruk og næring og den biten. Vi står jo da for å gjennomføre prosjekter, byggeprosjekter og slike ting”.

For de kommunene som hadde egen innkjøpsfunksjon, ble ikke denne direkte involvert i investeringskjøpene innenfor bygg og anlegg, men ble ifølge informant 6 informert og holdt oppdatert angående disse investeringene.

Jeg tolker det med investeringskjøp på den måten at de største investeringene skjedde innenfor bygg og anlegg og at det da var naturlig at teknisk avdeling gjennomførte disse investeringskjøpene. Vider tolker jeg det slik at innkjøpsfunksjonen for de kommunene som hadde en egen dedikert innkjøpsfunksjon ikke ble direkte involvert i investeringsprosjektene innenfor bygg og anlegg.

5.3.6 Interne rammebetingelser

Det var kommunestyret som vedtok de kommunale budsjettene og dermed satte rammene for det som skulle kjøpes inn. Likeså var det kommunestyret som vedtok hvis det skulle gjøres store investeringer i kommunen og kommunestyret var derfor viktig i forbindelse med

innkjøpsarbeidet. Det ble påpekt av informantene at det var kommunestyret som var arbeidsgiveren til administrasjonen i kommunen, og det dermed var kommunestyret som avgjorde hvilken kurs kommuneadministrasjonen skulle innen blant annet innkjøp.

Informant 6 sa dette om kommunestyret:

”Ja for vi må bare ta inn over oss at når kommunestyret er samlet, så er det de som er arbeidsgiveren, og dermed oppdragsgiver, så enkelt er det. Når at kommunestyret er samlet, så er det styret i Norsk Hydro som er samlet. Og de skal sette kurs, og retning og fart”.

Jeg tolker det med interne rammebetingelser slik at kommunestyret vedtok budsjetter, herunder investeringsplaner, og i praksis var kommuneadministrasjonens oppdragsgiver og dermed satte bestemte hvilken kurs administrasjonen skulle ha for kommunale innkjøp.

5.3.7 Interkommunalt samarbeid

Nordland Fylkeskommune hadde en innkjøpsordning der fylkeskommunen fremforhandlet rammeavtaler for store områder med en rekke leverandører om kjøp av diverse varer og tjenester. De kommunene som ønsket å delta i fylket fikk være med på avtalen, mot en kontingent. Fylkeskommunen stod som kontraktspart i avtalen og var ansvarlig ovenfor leverandørene at avtalene ble fulgt av de som var med i innkjøpsordningen.

Fylkeskommunene hadde dog ingen myndighet til å instruere deltakerne i å overholde de avtalene som var fremforhandlet. Nordland Fylkeskommune avviklet denne innkjøpsordningen i 2013.

Informant 8 sa dette om det interkommunale samarbeidet med Fylkeskommunen:

”... kommune har vært med i et innkjøpsamarbeid med Nordland Fylkeskommune sammen med ganske mange kommuner i Nordland og der har jeg vært en slags kontaktperson mellom kommunen og fylkeskommunen. Nå er det samarbeidet avsluttet fra fylket sin side og de skal ikke drive innkjøp i samarbeid med kommunene da”.

Flere av de rammeavtalene som ble fremforhandlet av fylkeskommunen var fortsatt aktive, slik at kommunene som var medlemmer i innkjøpsordninga fortsatt hadde mulighet til å benytte seg av disse avtalene. Deltakerkommunene hadde gjennom innkjøpsamarbeidet tilgang på ferdigforhandlede rammeavtaler og de hadde derfor spart seg mye arbeid selv. Ved å delta i det fylkeskommunale innkjøpsarbeidet oppnådde en ifølge flere informanter storskalafordeler, der en fikk tilgang på kompetanse samtidig som en ved å samle innkjøpene kunne oppnå bedre priser enn hvis en stod alene uten et samarbeid. Ifølge informantene hadde

det grunnet det interkommunale ikke vært særlig behov for å utvikle innkjøpsfunksjonen internt frem til 2013 da fylkeskommunen sørget for å fremforhandle avtalene og sitte på kompetansen som var behov for. Fem av kommunene som deltok i studiet hadde deltatt i denne ordningen.

Når det gjaldt lokalt samarbeid var det per i dag ingen formalisert form for samarbeid på Helgeland. Det hadde vært enkeltstående uformelle samarbeid mellom de fire store kommunene på Helgeland om en del innkjøpsavtaler, men ingen ting som tydet på at en formalisering av samarbeidet var nært forestående. Samarbeidet hadde hittil gått på at kommunene hadde delt arbeidsbyrden med det å dele fremforhandlingen av noen avtaler mellom seg, slik at hvis en kommune fremforhandlet avtaler med en leverandør, gjaldt også avtalen for de andre tre kommunene.

De tre resterende kommunene var utkantkommuner og de deltok ikke i noe form for innkjøpssamarbeid og besørget sine innkjøp selv. Ut i fra informasjonen virket det heller ikke som om et innkjøpssamarbeid med andre kommuner stod høyt på dagsorden.

Informant 5 påpekte blant annet at:

”Geografien på Helgeland er jo stor og det er lange avstander. Klart på noen områder kunne vi sannsynligvis tjent på å få større innkjøpsavtaler på, ja noen typer utstyr, men på en del ting er det vanskelig. På en del områder innen, la oss si teknisk, så er jo mye, vi handler for veldig mye i løpet av ett år, men veldig mye av det er smått.”

Jeg tolker dette med interkommunalt slik at en god del av kommunene i studiet har deltatt i fylkeskommunens innkjøpsordning for å få tilgang på ferdigforhandlede avtaler og innkjøpsfaglig kompetanse, eller såkalt storskalafordeler. I tillegg tolker jeg det dit hen at etter at det fylkeskommunale samarbeidet opphørte i 2013 har kommunene frem til nå kunnet bruke de avtalene som fortsatt var gyldige. Videre tolker jeg det slik at det per i dag ikke er noen form for interkommunalt samarbeid p helgeland og heller ingen planer om et formelt samarbeid.

5.3.8 Strategi

Når det kom til strategi var det bare én av kommunene som hadde en formell innkjøpsstrategi. Én av de andre kommunene i undersøkelsen holdt på å utvikle en formell innkjøpsstrategi mens de resterende kommunene ikke hadde en strategi som omhandlet innkjøp. For disse kommunene var det formelle vedrørende innkjøp enten en del av et innkjøpsreglement eller et

økonomireglement i kommunen, der disse reglementene verken sa noe om hvor en ville med innkjøp og heller ikke noe om hvordan en skulle komme dit. Reglementene omhandlet dog kun selve prosedyrene omkring innkjøp og viktigheten av det at en fulgte lovverket i forbindelse med offentlige innkjøp.

Informant 7 vedrørende innkjøpsstrategi:

... Og i denne her kommunen har vi laget oss en anskaffelsesstrategi. Og dette tok en stund før vi fikk gjort, og denne er vedtatt av kommunestyret, og denne bruker vi å styre etter...

Informant 5 kom med dette svaret i forbindelse med spørsmål om innkjøpsstrategi:

"Vi har ingen egen innkjøpsstrategi... har et økonomireglement... vi er flink på å ha rutiner og slike ting, men vi er ikke alltid like flink til å ha det dokumentert."

Dette kan jo tolkes som om en har uformelle strategier i forbindelse med kommunale innkjøp.

Det ble påpekt at kommunene hadde begrensede monetære ressurser slik at en fornuftig forvaltning av disse var av største betydning for å kunne ivareta de oppgaver kommunene var pålagt å ivareta. Det å "sløse" penger var ikke noe kommunene hadde som mål, og feil bruk av penger ville merkes godt på kommuneøkonomien, da det kunne bli problemer med å ivareta andre ansvarsområder.

Jeg tolker det med strategi på den måten at de færreste kommunene hadde en formell innkjøpsstrategi. De fleste hadde derimot innkjøpsreglement eller et økonomireglement som fortalte hva en skulle gjøre ved innkjøp. Videre token jeg det slik at selv om kommunene ikke hadde en formell innkjøpsstrategi forsøkte de å forvalte ressursene på best mulig måte, noe jeg tolker som at det kan ha vokst frem uformelle strategier.

5.3.9 Opplæring

Et annet moment i forbindelse med organisering og gjennomføring av kommunale innkjøp var at det var svært begrenset opplæring i kommunene opp mot det innkjøpsfaglige og regelverket. Praksis var at kommunens innkjøpsfunksjon (eller i teknisk avd. i små kommuner) hadde tatt en eller annen form for formell opplæring. Det var ifølge informanter flere kommuner der ingen av de ansatte i kommunen hadde formell innkjøpsfaglig opplæring. Det ble påpekt at det i noen kommuner kunne være slik at det ble gitt en orientering om at en måtte forholde seg til regelverket, men det var ingen form for formell opplæring av budsjettansvarlige eller innkjøpsansvarlige i kommunenes resterende avdelinger. Dette selv

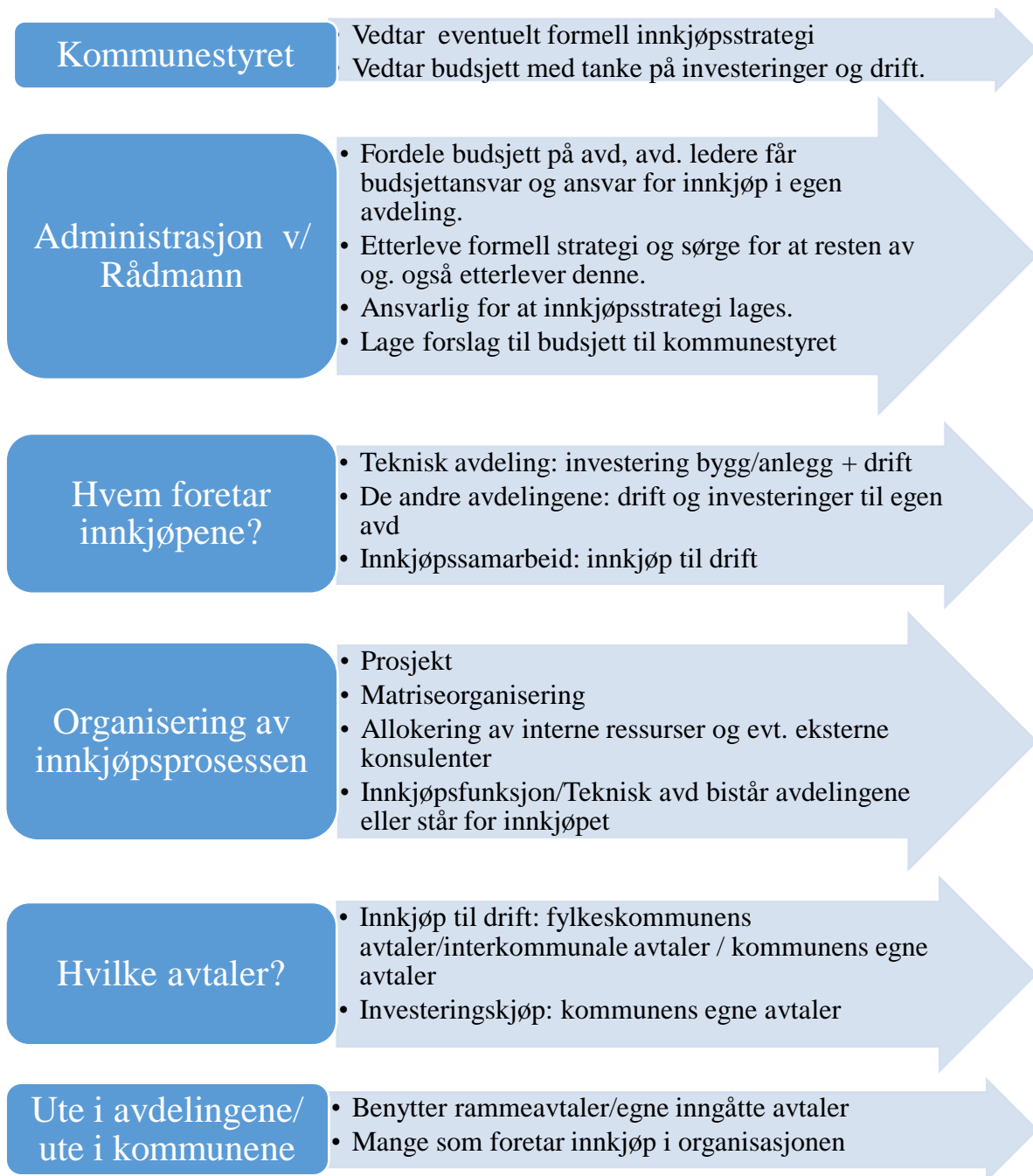
om disse hadde ansvar for sine egne innkjøp. En fikk da ansvar for å etterleve et regelverk, men ingen opplæring i hva regelverket sa, og ingen fullendt opplæring i de rutiner og prosedyrer omkring det å gjøre innkjøp.

Informant 8 om innkjøpsfaglig opplæring:

”... jeg er virksomhetsleder og har ikke hatt noen form for opplæring i innkjøpsarbeid... Det ligger til hver virksomhet å gjøre innkjøp, og hver virksomhetsleder har ansvar for dette...”

Slik jeg tolker det med opplæring var det ingen formell opplæring vedrørende innkjøpsfaglig opplæring ut i kommuneorganisasjonen. Den formelle opplæringen som ble gitt var til den dedikerte innkjøpsfunksjonen eller de som ivaretok denne funksjonen. Videre tolker jeg det slik at selv om det ikke ble gitt noen form for opplæring hadde de som arbeidet ute i organisasjonen likevel ansvar for å følge regelverk.

5.3.10 Oppsummering av empiri for organisering og utførelse av innkjøpsarbeidet



Figur 11: Beskrivelse av hvordan innkjøpsarbeidet er organisert på bakgrunn av empiri

Figur 11 viser basert på innsamlet empiri organiseringen av innkjøpsarbeidet i kommunen fra kommunestyret vedtar budsjettet og en eventuell strategi, til kommuneadministrasjonen overtar ansvaret for å forvalte midlene og lager og forvalter innkjøpsstrategien, hvem som foretar innkjøpene og hvilke avtaler, til og organisering av innkjøpsprosessen frem til de ute på avdelingene eller deltakerkommunene i innkjøpssamarbeidet tar i bruk de inngåtte avtaler. Videre markeres det i organisering av innkjøpsprosessen at den er organisert som et prosjekt

med en matriseorganisasjon der nødvendige ressurser allokeres internt og eksterne ressurser hentes inn ved behov. Teknisk avdeling eller innkjøpsavdeling bistår med rådgivning med mer i kommunene der disse avdelingene har fått dette i oppgave. Ute i avdelingene benyttes de fremforhandlede avtaler eller så lages egne avtaler hvis ingen sentral innkjøpsavdeling/funksjon. Det er mange som foretar innkjøp i organisasjonen, men dog ofte etter sentralt inngåtte avtaler.

5.4 Empiri tilknyttet interne utfordringer

Empirien som ble samlet inn fra informantene vedrørende interne utfordringer ble oppsummert og abstrahert i tabellen nedenfor.

Hovedfunnene vedrørende interne utfordringer var som følgende:

- Kompetanse
- Holdninger
- Ressurser
- Ledelse
- Planlegging
- Oppfølging
- Organisering

Tabell 5: Abstrahering av koder tilknyttet interne utfordringer

Kode	Konsept	Kategori
<ul style="list-style-type: none"> - Kompleks Juss - Komplisert regelverk - Markedsforståelse - Kontraktsformulering - Tør ikke utfordre regelverk - Riktige avtaler - Komplisert fagfelt - Forsiktige pga frykt for formfeil - Begrenset markedsforståelse 	Forståelse	Kompetanse

<ul style="list-style-type: none"> - Begrenset kompetanse - Begrenset intern kompetanse - Ingen kunnskap om regelverk - Lyser ikke ut anbud - Kompetanse - Manglende innkjøpskompetanse - Regelbrudd 	Opplæring	
<ul style="list-style-type: none"> - Avtalelojalitet - Lettvintet - Avtalelojalitet og innkjøpsdisiplin - Ikke fokus på regelverk 	Sub- kultur	Holdninger
<ul style="list-style-type: none"> - Ikke kapasitet - Ressurskrevende uten samarbeid. - Ikke tid - Ikke kapasitet til å utvikle innkjøpsområdet. - ikke kapasitet til opplæring - Begrensning mht personell - Bemanning - Må prioritere arbeidsoppgaver - Mangelfull opplæring - Bemanning - Manglende opplæring - Ikke opplæring - Begrenset kapasitet - Begrensede ressurser - Ressurskrevende - Prioritering - Arbeidskrevende forarbeid - Stort arbeidsomfang 	Ressurser	Ressurser
<ul style="list-style-type: none"> - Ikke lederfokus - Prosjekt vs. Drift - Hyppig lederskifte - Formell strategi mangler 	Lederutfordringer	Ledelse

<ul style="list-style-type: none"> - Ledelsesutfordringer - Ledelse ser ikke betydning av innkjøp - Spare gjennom å kutte stillinger - Innkjøp ikke fokus 		
<ul style="list-style-type: none"> - Uforutsette hendelser - Budsjettår - Dårlig planlegging - Planlegge innkjøpene 	Planlegging	Planlegging
<ul style="list-style-type: none"> - Ingen kommunale rutiner for innkjøp - Rutiner og prosedyrer - Rutiner og prosedyrer - Manglende avtalekontroll - Oppfølging av avtaler - Avtaleoppfølging 	Systemer	Oppfølging
<ul style="list-style-type: none"> - Mangler oppfølgingsverktøy 	Verktøy	
<ul style="list-style-type: none"> - Ingen instruksjons- myndighet - Mangler ”pisk” 	Håndhevelse	
<ul style="list-style-type: none"> - Ikke definert innkjøpsansvar - Intern organisering - Innkjøp utføres for sjeldent - Innkjøp skjer ”overalt og av alle” - Samarbeid utløper - Innkjøp spredt ut i org. - Hyppighet på innkjøp 	Organisering	Organisering
<ul style="list-style-type: none"> - Ikke intern oversikt - Ikke total oversikt - Koordinering - Koordinering - Koordinere innkjøp 	Helhetlig syn	

5.4.1 Kompetanse

Det ble fra samtlige informanter påpekt at det var utfordringer med kompetansen i kommunene. Dette gjaldt især juridisk kompetanse opp mot regelverket for offentlige

anskaffelser, men også generell innkjøpsfaglig kompetanse. Jussen i forbindelse med regelverket for offentlige anskaffelser ble opplevd som kompleks og med mange fallgruver. Informant 4 sa dette om kompetanse i organisasjonen:

”Vi hadde faktisk et eksempel på dette i Helse og omsorg. De skal jo også kjøre en konkurranse i forhold til medikamenter osv, rammeavtaler på medikamenter. De har ingen rutine. osv. De har ikke så veldig mye kunnskap om akkurat dette.”

For å få til riktig pris på inngåtte avtaler måtte en både kunne kontraktsstrategi og en måtte ha en markedsforståelse og et fokus på markedet. Ifølge informant 7 var det for avdelingene som foretok innkjøp, en varierende innkjøpsfaglig kompetanse, noe som gjorde utslag i blant annet at de ansatte ikke nødvendigvis var veldig markedsorienterte når de skulle ut og handle:

”Jeg som innkjøpsleder har en viss forståelse for dette, men det er ikke noe tema ellers i organisasjonen. Det er gode muligheter for å spare penger hvis en kjenner markedet.”

Den manglende kompetansen mot regelverket slo ifølge informantene ut på flere måter, jfr. Informant 5 sitt utsagn:

”Sånn som jeg kjenner regelverket, men det er jo mye vi ikke, jeg ikke kan innenfor regelverket, det er det jo, det er i hvert fall, vi tør i hvert fall ikke utfordre regelverket.”

Manglende kunnskap om regelverket var dermed med på å begrense kommunenes handlingsrom innenfor et regelverk de var pålagt å følge i forbindelse med alle sine anskaffelser.

Slik jeg tolker det med kompetanse er det store mangler på innkjøpsfaglig kompetanse i kommunene, og da især juridisk kompetanse. Det var i tillegg slik jeg tolker det, mangelfull markedskompetanse.

5.4.2 Holdninger

Det ble også påpekt at det i organisasjonene kunne være krefter som kjempet imot det å ta inn over seg ny lærdom i forbindelse med regelverket for offentlige anskaffelser. Informant 7 påpekte dette på denne måten:

”Den er forankret i strategisk ledelse og den har vært til politisk behandling og vedtatt der. Og så er den jo også selvfølgelig kjent ute i organisasjonen, i den grad at folk ønsker å ta til seg den slags kunnskap.”

informant 6 fulgte opp med dette vedrørende hvordan holdninger kunne være en utfordring:

”Jeg var innom Kiwi her for en tid tilbake og da fikk jeg helt tilfeldig vite av innehaveren at barnehagene i kommunen hadde begynte å handle hos ham, til tross for at det finnes en fylkesavtale der de gjennom et grossistfirma skal handle inn den maten de trenger. Det synes da virksomhetsleder for barnehagene ble for tungvint for da måtte en forholde seg til en bestillingsdag i uka på mat, for den bilen kjører hit en gang i uka, og da måtte de planlegge. Det ble for tungvint, så da var det lettere å åpne en konto på Kiwi og handle der.”

Noe som kan bety at en bevisst velger å bryte avtaler for å gjøre sin egen hverdag lettere.

Slik jeg tolker det med holdninger kan det være holdninger som går på ansatte i regi av egeninteresse eller negative holdninger til innkjøpsområdet, oppleves som utfordrende for kommunene.

5.4.3 Ressurser

En av de virkelig store utfordringene i forbindelse med kommunale innkjøp var mangelen på ressurser i form av bemanning. Informantene opplevde grunnet for lav bemanning rettet mot innkjøpsområdet at det heller ikke var kapasitet nok til å bedrive opplæring av de ansatte i kommunene. Det var ifølge informantene ikke ressurser til å utvikle innkjøpsområdet, og i den harde virkeligheten måtte det prioriteres hardt med tanke på de begrensede ressursene kommunene hadde til disposisjon. Det ble påpekt at forarbeidet med å gjøre offentlige innkjøp var omfattende, og at det krevdes store ressurser for å forvalte innkjøpsområdet i henhold til regelverket for offentlige anskaffelser. Kommunene var en betydelig produsent av tjenester til brukere (eks. pasienter og skoleelever), og hvis en gjorde et dårlig forarbeid, vil dette både kunne gå ut over brukere og ikke minst kommunene sin egen økonomi. Informant 9 påpekte at en av årsakene til ressursutfordringene var at det var et veldig stort fokus på å spare ressurser gjennom å spare stillinger, noe som også førte til at det var begrenset tilgang på ressurser i form av stillinger til innkjøpsområdet:

”I privat næringsliv prater vi om det at vi har kostnader til inntekts erverv, altså for å tjene penger er du nødt til å påføre deg selv noen kostnader. Men i offentlig sektor er mantraet, og det her gjelder alle politiske partier på alle nivåer, men mantraet er man skal spare gjennom å kutte stillinger.”

Videre poengterte informant 9 bemanningssituasjonen på denne måten:

”Nei det er jo, det som må gjøres i første vending, det er jo faktisk å ruste opp offentlige innkjøp slik at en blir det antall mennesker en må være for å få gjort en skikkelig jobb. Og at en får de nødvendige verktøyene i verktøykassa... Det store problemet... er jo at det er en desperat underbemanning.”

En annen utfordring grunnet begrenset kapasitet i organisasjonen kom i forbindelse med de situasjonene en opplevde ikke å få noen tilbydere i sine konkurranser. Regelverket åpnet ifølge informantene for å gjøre en direkte anskaffelse hvis det ikke var konkurranse i markedene. Kommunene kunne da henvende seg direkte til en eller flere leverandører for å be om pris. En annen mulighet var ifølge informantene at kommunene kunne velge å avlyse konkurransen og heller kjøre den på nytt igjen med et håp om å få flere tilbydere neste runde. Ifølge informant 7 var det ikke bestandig at det ved for eksempel bare én tilbyder lot seg gjøre å påta seg arbeidet med å kjøre konkurransen på nytt igjen, og at kommunen da heller valgte den ene leverandøren uten å vite om prisen var god eller ikke. Dette skyldes ifølge informant 7 begrensninger i de interne ressursene slik at en ikke hadde kapasitet til å kjøre konkurransen på nytt igjen.

Jeg tolker det med ressurser slik at det hovedsakelig er menneskelige ressurser, men også andre ressurser, som er en mangelvare i kommunene. Dette gjør slik jeg tolker det utslag i blant annet manglende opplæring, begrenset utvikling av innkjøpsområdet, harde prioriteringer og utfordringer ut mot markedet.

5.4.4 Ledelse

Det opplevdes også utfordringer med å få ledelsen til å ha fokus på innkjøpsområdet, noe som ifølge noen av informantene gjorde at innkjøpsområdet ble nedprioritert. En utfordring med ledelsen var at det var hyppige ledelsesutskiftinger, noe som førte til en diskontinuitet med tanke på ledelsen sin fokus på innkjøpsområdet. De forskjellige lederne hadde i tillegg gjerne forskjellige tanker og ideer og forskjellige måter de gjorde ting på, noe som gjorde at det innkjøpsfaglige også vinglet i sin måte å gjøre ting på. En annen ting var opplevelsen av at ledelsen ikke brukte innkjøp strategisk, dvs. brukte innkjøp for å frigi ressurser til andre områder. Informant 7 understrekte dette med bruk av innkjøp strategisk på denne måten:

”For å spare ressurser er ikke innkjøp et tema. Det eneste som gjelder er å kutte hoder.”

Informant 9 mente at ledere hadde en tendens til å trekke seg unna når det oppstod vanskeligheter, og oppsummerte dette på denne måten:

”Når ting er vanskelig, så lar lederne det være. Det er jo gjennomgående at jeg synes det er alt for dårlig lederfokus. Men det er jo litt sånn her... det er jo fryktelig mye ledere, også kommunale ledere, jo har litt sånn her vaktmestersyndrom, slik at når det blir litt for vanskelig, så konsentrerer en seg heller om å skifte lyspærer og å fylle papir i dispenserne. For det er håndgripelig og så har man jo gjort noe den dagen.”

Videre poengterte informant 9 at en i offentlig sektor var veldig opptatt av å lage budsjetter og det å resultatføre kostnader, men ikke det som skjedde mellom disse to punktene:

”Og vanlige store problem er jo at i offentlig sektor så er en veldig, veldig opptatt av å lage budsjett, og så er en jo sykkelig opptatt av å bokføre kostnader, men akkurat denne biten midt i mellom, det med hva pengene brukes til, det er en jo ikke opptatt av i det hele tatt. Det er jo der innkjøp burde vært sterkt inne, både med revisjon og kontroll, og satt av mye større ressurser for å se om vi faktisk får de vilkårene vi har bedt om og avtalene brukes slik de skal brukes.”

Jeg tolker det med ledelse som at det var varierende lederfokus på innkjøpsområdet og utfordringer med hyppige lederutskiftninger, noe som førte til at ledelsen ikke hadde en kontinuitet opp mot innkjøpsarbeidet i kommunen. Videre tolker jeg det som om ledelsen slet med å følge opp ressursbruken og det å bruke innkjøp strategisk, og gjerne trakk seg unna hvis det var utfordringer innenfor innkjøpsområdet.

5.4.5 Planlegging

Det opplevdes også som en utfordring det med planlegging av sine anskaffelser og ikke minst da i forbindelse med det å planlegge for uforutsette hendelser. Disse uforutsette hendelsene førte ofte til at en måtte gjøre hasteinnkjøp. Informant 4 påpekte at siden de planla sine investeringer på bakgrunn av kommunestyret sitt budsjett og at budsjettet først ble satt i desember året før, var det vanskelig å begynne å lyse ut anbudsrunder før budsjettene ble vedtatt. I og med at en ikke visste om investeringen i det hele tatt kom med på budsjettene, kunne det å begynne å lyse ut anbud før vedtatte budsjetter, føre til dårlig omdømme hvis det viste seg at det resulterte i at anbudsrunder ble kansellert på grunn av manglende budsjett. Dette gjorde at ting ble planlagt med forholdsvis kort tidshorisont, noe som påvirket tilgangen på blant annet entreprenører. Noen ganger var det også utfordringer med at ting måtte ut raskt, noe informant 1 også poengterte:

”Det er jo noen ganger slik at det må ut raskt, at det må gjennomføres nå. Det skal være i gang nå. Det kan jo være press ifra politikere og andre aktører i markedet, og pålegg om å få det på plass. Så det er jo ikke alltid at tidspunktene er heldige, men av og til må en bare få det ut og gjennomføre koste hva det koste vil. Og da er det jo ikke alltid det er et gunstig tidspunkt å legge det ut. ”

Ifølge informant 8 var det derimot nitidig planlegging av innkjøpene i kommunene i forbindelse med fastsettelse av budsjettene:

”Når vi legger budsjettene er det en nitidig gjennomgang av behov for innkjøp både til drift og til investeringer. Det er virksomhetslederne som legger frem forslag til budsjett for sine områder frem for rådmannen og der må man jo komme med forslag hvis en ser at en trenger å kjøpe noe inn. Og så gjør jo rådmannen sin prioritering ut ifra de ønskene som kommer, og så er det jo kommunestyret som vedtar budsjettet i desember. Da har vi et budsjett på drift og et budsjett på investeringer og der vil jo alt som blir prioritert av investeringer bli synlig.”

Jeg tolker det med planlegging som at det kunne være utfordrende for kommunene å planlegge for hastekjøp innenfor eksempel bygg og anlegg, noe som egentlig til en viss grad burde la seg gjøre. Jeg tolker det også som at det er en nitidig planlegging av innkjøpene basert på vedtatte budsjetter i kommunene.

5.4.6 Oppfølging

Det å følge opp de kommunale innkjøpene var også en utfordring. For det første manglet kommunene gode interne rutiner for å sikre seg at de ansatte faktisk fulgte opp de avtalene som var inngått. I tillegg var det bare et fåtall som hadde hatt revisjon av innkjøpsområdene sine. Informant 4 påpekte i det første intervjuet at de i informantens sin avdeling hadde gode rutiner i forbindelse med innkjøpsarbeidet. Etter oppfølgingsintervjuet hadde meningen endret seg på bakgrunn at det hadde vært en kommunerevisjon på innkjøpsområdet, og der det ble avdekket både brudd på regelverk og mangelfulle rutiner og prosedyrer.. Informanten påpekte for så vidt betydningen av å ha en revisjon i både hovedintervjuet og oppfølgingsintervjuet, og at det gjerne først var ved påpekninger fra en revisjon at en endret praksis og rutiner. Det ble også påpekt av informantene at det var utfordrende å følge opp inngåtte avtaler i kommunene da de ikke hadde noen fullgode IKT - systemer for å forvalte og følge opp inngåtte avtaler. Vedrørende det å ha gode oppfølgingssystemer sa informant 3 dette:

”... det jeg opplever er en manko vi har, i forholdt til vårt system, som vi burde hatt bedre. Vi burde hatt bedre oppfølgingsverktøy på anskaffelsessiden. Da tenker jeg på datasystemer. Vi var jo inne for noen år siden og nesten kjøpte oss et nytt innkjøpssystem. Det har noe med at alle sammen får med seg prisene og greier å følge med seg at en får den prisen en egentlig skulle hatt. Det er den oversikten jeg savner.”

Jeg tolker dette med oppfølging at kommunene mangler gode rutine og prosedyrer for å følge opp innkjøp og at de i tillegg mangler gode verktøy for å følge opp. Jeg tolker det også som at kommunene kanskje ikke bestandig er helt klar over at de mangler rutiner og prosedyrer.

5.4.7 Organisering

Når det gjaldt organisering av innkjøp opplevdes det utfordrende med den interne organiseringen i kommunene. Innkjøpsarbeidet var organisert slik at svært mange rundt omkring i kommunene kjøpte inn varer og tjenester. Dette opplevdes som utfordrende fordi mange av de som handlet inn verken kjente til allerede inngåtte avtaler eller hadde fått definert et innkjøpsansvar i kommunen, noe som også betydde at de strengt tatt handlet utenfor vedtatte rammer for hvem som skulle utføre innkjøp i kommunen.

Informant 6 sa dette vedrørende det at innkjøpene var plassert for langt ned i organisasjonen:

”jeg vet at vi ikke er noe spesiell i denne saken. Det første er faktisk innkjøpsdisiplin og avtalelojalitet. De to begrepene står sentralt i hverdagen min. kommunen har 4000 leverandører på sin reskontro, noe som skyldes at innkjøperne ikke forholder seg til de inngåtte avtaler, og de kjeppe og dyre løsningene blir valgt når ting skal anskaffes. Innkjøpsansvaret er ikke definert, slik at innkjøpene skjer for langt ned i organisasjonen.”

En annen utfordring var at alle avdelingene selv var ansvarlige for sine innkjøp, noe som satte store krav til avdelingsvis innkjøpskompetanse og ikke minst store krav til koordinering av kommunens innkjøp. Det ble i tillegg påpekt at innkjøp ble gjort for sjeldent i deler av organisasjonen, jfr. informant 8:

”Det er jo ikke hver dag vi har noe på anbud eller sende noe på Doffin, så hvis du skal ha noe god kompetanse så må du j nesten bruke den ofte for å bli god. Og det ser jeg jo ikke at vi... Vi er så pass små at vi gjør det sjeldent.”

Jeg tolker det med organisering at innkjøpene var spredt ut over hele organisasjonen og at det var dårlig koordinering og dårlig kunnskap i organisasjonen om inngåtte avtaler. Jeg tolker det også som om at det foregikk innkjøp av ansatte som ikke hadde et dedikert

innkjøpsansvar. Jeg tolker det også slik at organiseringen satte store krev til kompetanse i avdelingene.

5.5 Empiri tilknyttet eksterne utfordringer

Empirien som ble samlet inn fra informantene vedrørende eksterne utfordringer ble oppsummert og abstrahert i tabellen nedenfor.

Hovedfunnene vedrørende eksterne utfordringer var som følgende:

- Regelverk
- Leverandører
- Marked

Tabell 6: Abstrahering av koder tilknyttet eksterne utfordringer

Koder	Konsept	Kategorier
<ul style="list-style-type: none"> - Gjort regelverket mer komplisert - Formkrav fordyrer - Regelverk gir dyrere innkjøp - Byråkratisk regelverk. - Regelverk ikke hensiktsmessig - Alskens gode formål - Klageadgang - Innsynsretten - Regelverket hindrer gode priser 	Regelverk	Regelverk
<ul style="list-style-type: none"> - Misfornøyde leverandører - Innsigelser fra leverandører - Leverandørproblemer - Leverandører utnytter når en må ha hastekjøp. 	Leverandører	Leverandører
<ul style="list-style-type: none"> - Bommet på marked 	Markedsutfordringer	Marked

<ul style="list-style-type: none"> - Begrenset marked - Begrenset marked - Varierende konkurranse - Dyrt å bo i distriktene 		
---	--	--

5.5.1 Regelverk

Ifølge informantene var opplevelsen med regelverket at regelverket kompliserte anskaffelsene. Det ble tatt for mange ikke- forretningsmessige hensyn til regelverket, som gjorde at innkjøpene ofte opplevdes å bli dyrere. Det var enighet om at fokuset i kommunene var på å følge regelverket, og at frykten for å for å havne i retten eller i Klageorganet for Offentlige Anskaffelser var større enn det å gjøre et dårlig innkjøp. Dette forsinket og fordyret offentlige innkjøp betraktelig Informant 5 understreket dette med utsagnet nedenfor:

”... jeg tror nå at Lov om offentlige anskaffelser har sørget for at vi har fått en voldsom oppblomstring i konsulentbransjen for å lage anbud, fordi reglene omkring det å lage anbud i dag er jo så strenge. Bare du glemmer en paragraf et eller annet sted så blir en jo straffet, og kan risikere å måtte møte firmaet i retten, så det gjør jo at vi er kjempeforsiktede med måten vi gjør ting på. Og vi leier inn konsulenter for det meste, eller ikke for det meste, men ofte da.”

Informant 9 kom med dette utsagnet vedrørende kompleksiteten i regelverket:

”Juristene sliter jo akkurat med det samme som vi innkjøperne gjør, de sliter med å manøvrere seg innenfor regelverket. Og det er klart at hvordan en leser reglene, det avhenger jo av hvilken side av bordet en sitter på. Så vi kan jo ha hatt en juridisk bistand, så kjører vi en konkurranse, så vil en annen jurist mene det helt motsatte. Så når regelverket er så omfattende og så fullt av detaljer så er det jo så veldig åpent for tolkninger”

Det ble dog påpekt at intensjonen med regelverket gjerne kunne være å fremme konkurranse og dermed å oppnå bedre priser, men at realitetene ikke bestandig stemte overens med virkeligheten. Informant 1 kom med dette utsagnet vedrørende hensikten med regelverket:

”Jeg tror nok politikerne som sitter i regjering ser at ”oi intensjonen med offentlige innkjøp fungerer ikke som vi håpet på”, men det med offentlige innkjøp kom jo på bakgrunn av at alle skal få gi pris. Intensjonen er jo god, det er det ikke noen tvil om. En vil ha mest mulig igjen for pengene, og enhver som driver en lovlig bedrift i Norge skal få lov å gi en pris, altså fri konkurranse.”

Videre påpekte informant 1 at markedene hele tiden endret seg og at regelverket ikke greide å henge med i denne endringen. Informant 9 påpekte at det innenfor regelverket nesten ikke var plass til å gjøre noe fornuftig, dvs. lage forretningsmessig fornuftige avtaler, da det var for mange ikke- forretningsmessige hensyn i regelverket som skapte utfordringer for innkjøpsinstituttet. Videre påpekte informant 9 at offentlige innkjøp ikke nødvendigvis var egnet til å løse storpolitikk, som for eksempel fri flyt av kapital i EU, og at alle disse ikke- forretningsmessige kravene i regelverket skapte hodebry for innkjøpsinstituttet. Informant 9 påpekte videre at det var alt for mye politisk innblanding og populistiske utsagn som var fryktelig dårlig fundamentert i forskning og realiteter. Siden regelverket var så kompleks og inneholdt mange ikke- forretningsmessige krav, førte dette til at det for en jurist i forbindelse med tvistesaker var å gripe fatt i og lete gjennom for å se om det var en formell feil. Informant 9 påpekte også at regelverket sine begrensninger til å forhandle i del III skapte komplikasjoner og gjorde prosessene veldig dårlige når det gjaldt store investeringer:

”... det er jo galematias at vi har lov å forhandle med leverandører om de små pengene, som de kjøpene under 1,6 millioner kroner, men når vi skal ut med en slik 100 millionerskontrakt så har vi ingen adgang til å forhandle med leverandørene, og da må vi forholde oss til et skriftlig tilbud. Og daeven de smører tykt på for å komme i posisjon for å få en kontrakt. Det er nærmest ingen måte på hva en lover for å komme i mål med et anbud. Og vi ser jo at en del av dette er reinspikka fantasi. Men der er vi bundet på hender og føtter. Vi må forholde oss til det de har skrevet, og så får vi anta at det er sant. Det er et kjempeproblem...”

En annen utfordring med regelverket var ifølge informant 9 tilgangen til innsyn i offentlige anskaffelser, der leverandørene ifølge regelverket fikk mulighet til å stanse kontrakter ved å be om en midlertidig forføyning. I tillegg kunne de da kreve fullt innsyn i prosessene omkring valg av leverandør. Dette skapte både utfordringer med det at offentlige innkjøpere måtte bruke tid på å fremlegge all dokumentasjon, og i tillegg måtte offentlige innkjøpere bruke tid i rettsapparatet på å forklaring i tilfeller ikke de ikke kunne gi innsyn.

Informant 9:

”Og så er det jo det nye innsynsregimet hvor man bruker.. man går til tingsretten og ber om en midlertidig forføyning for å få stoppet en kontrakt, så har du faktisk mulighet... du behøver ikke be om innsyn etter lov om offentlige anskaffelser eller offentlighetsloven. En kan be om innsyn etter straffeprosessloven og plutselig har du jo krav om innsyn i alt! Hver en e-post og hver en gullapp som er skrevet i saken har du krav om innsyn i. Og den mener jeg man må

begrense adgangen til innsyn i, for det er jo masse forretningshemmeligheter som svever rundt, og det er jo vurderinger frem og tilbake i en slik prosess, og da mener jeg det er helt hårreisende å få innsyn etter straffeprosessloven. Altså maksimal innsyn etter offentlighetsloven.”

En annen utfordring var at de forenklingene som ble gjort i regelverket mht. at leverandører ikke trengte å levere skatteattester og momsattester før en eventuelt signerte en kontrakt. Dette kunne ifølge informant 9 i praksis bety at leverandørene sa at alt var i orden med tanke på dette, men at en ikke fikk det dokumentert før en egentlig var ferdig med utvelgelsesprosessen. Informant 9 poengterte dette med disse linjene:

”I en konkurranse tar det en kanskje en halv time å gå gjennom alle de her attestene for å sjekke at de er i orden. Og da vet jeg jo at de leverandørene jeg har med meg videre er kvalifiserte, det er ikke mer å stille spørsmålstegn om. Men i det nye regimet kan de si at de har alt i orden, men vi får det jo ikke dokumentert og da kan det faktisk vise seg at han du tegner kontrakt med er en skikkelig skurk! Som ikke har orden i noe som helst, som ikke har registrert firma og ikke betalt moms og ikke har arbeidsattest og alt er bare surr. Og da må man rykke tilbake til start, og avvise den leverandøren og starte med en ny evalueringsprosess og da må en jo gjøre jobben flere ganger Og da er det plutselig ikke enkelt for oss lengre, men det har blitt enklere for næringslivet for de slipper å ha oppdaterte attester. ”

Et godt eksempel på hvor mye mer det offentlige må betale i forhold til en privat aktør grunnet en mer regelstyrt og omfattende innkjøpspraksis kom informant 5 med:

”Regelverket er komplekst. For eksempel, det var snakk om et vannverk ute på en plass i kommunen, et slikt avsaltningsanlegg, der vi kommunen er pålagt å følge Lov om offentlige anskaffelser, noe som gjør at vi må lage et anbudsgrunnlag, vi må lage beskrivelser, vi må ha konsulenter, vi må ha masse styr inn. Og kjørte et prosjekt der med alt dette her og fikk alt beskrevet. Jeg mener det ble 17 millioner alt dette her. Så kastet en lokal bedrift seg rundt og pratet med en leverandør uten noe tilbud eller noe som helst og kjøpte dette anlegget det var snakk om til 5,5 millioner. Så det å få lokalpolitikere til å forstå hvorfor det blir forskjell på det vi gjør og det private gjør det er litt pedagogisk vanskelig noen ganger. Men ved å jevnlig ha diskusjoner med politikerne og med formannskapet og informere om dette her, så har vi i alle fall med det foregående formannskapet hatt god dialog med dem og fått forklart hvorfor.”

Med dette eksemplet viste informant 5 en tydelig prisforskjell mellom det den private aktøren oppnådde i forhold til det kommunen oppnådde.

Informant 3 påpekte at Norge hadde komplisert regelverket enda mer enn det EØS – avtalen påla oss:

”... og så har vi da Norge, som skal være den flinkeste gutten i klassen. Vi har da gjort det enda mer komplisert. Vi skylder jo på Brussel og sier at dette er noe som er dyttet på oss, men vi har jo gjort det enda mer komplisert i Norge. Mer enn det den EØS -avtalen sier at vi skal gjøre. ”

Jeg tolker det med regelverk slik at regelverket er komplisert og at det er tatt for mange ikke-forretningsmessige hensyn i regelverket. Videre tolker jeg det med regelverket ikke greide å tilpasse seg markedet raskt nok, samtidig som forenklingene i regelverket var utfordrende for offentlige innkjøpere. I tillegg tolker jeg at det i regelverket var tatt altfor mye hensyn til leverandørene og ikke nok hensyn til det offentlige, blant annet med klageadgang og innsynsrett. Jeg tolker det også slik at regelverket er med på, i alle fall i noen tilfeller, å gjøre offentlige innkjøp dyrere.

5.5.2 Leverandører

Det var også utfordringer med leverandørene, noe flere av informantene understrekte. I konkurransene om de offentlige kontraktene kunne jo ikke alle deltakerne i konkurransen vinne. Opplevelsen fra informantene var at det var lett for avviste leverandører grunnet lovfestede rettigheter og et komplisert regelverket, å begynne å lete etter formelle feil i anbudsprosessen i håp om at formfeil skulle kunne føre til at tilbyderne måtte vurderes på nytt. Ordet flere av informantene brukte var ordet *”Dårlige tapere”* for å beskrive en del av de avviste leverandørene i anbudskonkurransene. Opplevelsen informantene hadde var at en del av de avviste leverandørene som ikke rakk frem i konkurransen, brukte enhver mulighet til å forsøke enten å få stanset konkurransen i håp om at en ny anbudsrunde eller en ny vurdering ville favorisere dem, eller så ville de rett og slett ha erstatning. Informant 9 opplevde til stadighet utfordringer med leverandører som har fått avvist sine tilbud:

”Jeg hadde for eksempel en diskusjon med en jurist nedi Bergen hvorvidt aluminium rustet eller ikke, fordi vi i en kravsspesifikasjon hadde skrevet at det skulle være rustfrie utførelser. Og da er det jo ikke eksplisitt sagt at da må det være stål. Det er jo bare at det ikke ruster... Plast ruster jo ikke, sånn at hvis platen har den nødvendige bærestyrken som vi hadde

beskrevet så er jo det et helt greit materiale, og aluminium også, som var det vi valgte. Så lenge de øvrige kravene, med at den hadde bæreevne og bruddstyre som spesifisert, så... Han ruster ikke, aluminium. Så det er jo litt sånn, nesten tulle, men det er jo klart, det gikk jo noen tusen, det gjorde jo det.”

Jeg tolker det med leverandører på den måten at det offentlige opplever utfordringer med usaklige leverandører som bruker rettighetene i regelverket for egen vinning.

5.5.3 Marked

Informantene opplevde at det kunne være utfordrende å få nok deltakere i sine anbudskonkurranser. Dette gjaldt især i forbindelse med anbudskonkurranser innen bygg og anlegg. Der var opplevelsen ifølge informantene at det fra tid til annen til og med ikke var noen tilbydere i forbindelse med kommunale bygg- og anleggsprosjekter. Når det var få eller ingen deltakere i anbudsrundene, fikk kommunene for det første en utfordring med å få tak i noen som faktisk var villige til å påta seg oppdraget kommunene hadde lyst ut i sitt anbud. For det andre fikk kommunene en utfordring med å vurdere pris på det mottatte tilbud hvis bare ett tilbud ble mottatt, da det ikke var noen å sammenligne det mottatte tilbudet med.

Informant 4:

”Når vi kjøper ut anbudskonkurranser på Doffin, er vi ikke så veldig interessante for leverandører. Vi opplever ofte få tilbydere i en slik konkurranse. Det er ikke mange som er veldig interessert i å levere til vår kommune. Selv om det legges ut på Doffin ser en da at en kanskje får bare én eller to tilbud. Ofte så er det bare én tilbyder i en konkurranse, og hvor er da den konkurransevirkningen en er ute etter? Hadde for litt siden en investering på 75 millioner, og fikk da kun tilbud fra én entreprenør. Det blir jo ikke noen konkurranse. Hvordan greier vi i tillegg å vurdere om den prisen er riktig eller ikke?”

Informant 1 og informant 3 påpekte at det var markedsconjunkturer, og da især innenfor bygg og anlegg og at disse kunne være med på å påvirke både pris og antall deltakere. En opplevde da ifølge informantene at det ved høyconjunktur var så mange oppdrag for potensielle leverandører i bygge- og anleggsprosjektene at svært få eller ingen svarte på anbudene fra kommunene. Informant 1 fortalte også at de forsøkte å tilpasse sine anbud til conjunkturerne, men at det på grunn av for eksempel pålegg eller krav om å få ting på plass, av og til måtte gjennomføres koste hva det koste vil. En annen ting informant 1 påpekte var at det offentlige med sine store anbudskonkurranser har vært med på å ødelegge for markedet. Resultatet av store anbudskonkurranser har vært at bare de store aktørene har kunnet delta, noe som ifølge

informanten var med på å presset ut de små aktørene fra markedet. Dette ble understøttet blant annet av informant 9 som sa at store anbud hadde ført til at det var blitt færre aktører innen en del markeder. Informant 1 kom med dette utsagnet vedrørende det å ”ødelegge” markedene:

”Men så er det også slik at det offentlige har vært med å ødelegge markedene. Ta for eksempel samferdsel. Når fylkeskommunen spør ”Jeg skal ha tilbud på fergetransport i fylket”, som er et voldsomt stort prosjekt. Da er det ingen som gir tilbud på det. Hvis du skal fly hele nordland på kortbane, et stort anbud, så er det jo bare Widerøe som kan gi pris. Så de har gjort det så stort, at hvis jeg spør om å få laget ett hus så kan jeg kanskje få en lokal snekker og flere til å gi pris. Spør jeg om at de kan bygge ti hus, så har de ikke kapasitet. Da blir bare slike store firmaer som Block Wathne, Veidekke osv som kan gi pris. En må også skjønne at størrelsen på de prosjektene en spør pris på her også en forankring i virkeligheten, så det er et marked som spør. Hvis fylkeskommunen spør om flyvning for hele fylkeskommunen, så er det jo bare Widerøe som kan gi tilbud, og er det virkelig en konkurranse da?”

Jeg tolket det med marked som at det var problemer med å få god konkurranse innenfor bygg og anlegg, og at det var konjunkturer i markedet som påvirket konkurransen. I tillegg tolker jeg det som at kommunene er interessert i å ha konkurranse, og at en ved å ha for store avtaleområder kan risikere å ødelegge markedene.

5.6 Analyse av funn

I dette avsnittet ønsker jeg å sammenligne funnene med teorien jeg har i kapittel to for å vurdere om empirien finner støtte i det teoretiske materialet jeg har med i oppgaven. Jeg vil også forsøke å sammenligne funnene mine for å se om jeg kan avdekke likheter eller ulikheter i funnene mine slik at det blir lettere for meg eventuelt å oppdage sammenhenger eller motsetninger. Videre ønsker jeg på bakgrunn av analysen å dra frem det jeg mener er de viktigste utfordringene kommunene opplever og drøfte disse.

5.6.1 Organisering og gjennomføring

Spredt innkjøp

Ifølge empirien var innkjøpene fordelt ut over hele organisasjonen i alle avdelingene i organisasjonen. Sett i lys av teori i avsnitt 2.10 som omhandler organisasjonsstruktur ser en at denne form for organisering der en har spredt innkjøp på alle avdelinger, kalles for en markedsbasert inndeling. Ved en slik organisering sprer en likeartete arbeidsoppgaver på mange enheter, i dette tilfellet avdelinger, slik at enhetene inneholder selv inneholder de

nødvendige funksjoner for å utføre den jobben de skal gjøre. Temaet her er organisering, og en kan se dette i sammenheng med kategoriene Innkjøpsfunksjon, innkjøpsprosessen, interkommunalt samarbeid og organisering.

Innkjøpsfunksjon

Ifølge empirien hadde de fleste kommunene enten en innkjøpsfunksjon der en dedikert ansatt har ansvaret for å inngå en del av avtalene og være rådgiver for resten av organisasjonen, eller så brukte de teknisk avdeling for å gjøre denne jobben. Ifølge teori om organisasjonsstruktur i avsnitt 2.10 kalles denne form for organisering, der en forsøker å samle likeartede oppgaver i en avdeling, for funksjonsbasert inndeling. Temaet her er organisering, og en kan se dette i sammenheng med kategoriene spredt innkjøp, innkjøpsprosessen, interkommunalt samarbeid og organisering.

Ekstern kompetanse

Ifølge empirien bruker kommunene mye ekstern kompetanse for å få tilgang på spisskompetanse og bemanning i forbindelse med sine innkjøp. Denne eksterne kompetansen kan være juridisk kompetanse, spisskompetanse på forsikringer og så videre. Sett i lys av organisasjonsteori i avsnitt 2.10 ser en at kommunene forsøker å få tilgang på den spisskompetansen en funksjonsbasert inndeling kunne lagt til rette for. I empirien poengteres det at det ikke er hensiktsmessig for en kommune å sitte på all mulig intern kompetanse, slik at det for noen områder er mer hensiktsmessig å kjøpe kompetansen når en trenger den. Det ble også poengtert i empirien at det å kjøpe ekstern kompetanse ikke nødvendigvis gjorde resultatet bedre. Ifølge teori om innkjøpsfaglig kompetanse kan ikke en kommune organisere seg bort fra en intern innkjøpsfaglig kompetanse, slik at kommunen ifølge teorien ikke kan ha som et mål å kjøpe den innkjøpsfaglige kompetansen i alle fall. Dette kan sees i sammenheng med kompetanse, bemanning og organisering.

Innkjøpsprosessen

Ifølge empirien ble de fleste innkjøp gjennomført som prosjekter og med en matriseorganisasjon for å få tilgang på kompetanse og ressurser. Når det kommer til matriseorganisering sier teori i avsnitt 2.10 at en matriseorganisering er et forsøk på å lage en sammenkobling mellom en funksjonsbasert inndeling og en. Temaet her er organisering, og en kan se dette i sammenheng med kategoriene spredt innkjøp, innkjøpsfunksjon, interkommunalt samarbeid og organisering.

Investeringskjøp

Ifølge empirien foregikk de største investeringskjøpene innenfor bygg og anlegg, og det var teknisk avdeling som gjennomførte disse investeringskjøpene. Ifølge teori om funksjonsinndelt organisering i avsnitt 2.10 vil en ved å samkjøre samme type innkjøp i samme avdeling ha muligheter for å utnytte den spisskompetansen som en avdeling besitter innenfor sitt fagfelt. Et viktig moment i forbindelse med investeringskjøp er at disse ifølge teori i avsnitt 2.4 ofte utgjør store kostnader, noe som vil gjøre dem strategisk viktige for virksomheten, og dermed påvirke kjøpsadferden på en annen måte enn ved innkjøp til drift. Temaet her er organisering og kompetanse, og en kan se denne kategorien i sammenheng med de andre kategoriene som omhandler dette.

Interne rammebetingelser

Ifølge empirien vedtok kommunestyret de økonomiske budsjettene og satte dermed de økonomiske rammene for innkjøp. I tillegg vedtok kommunestyret hvis det skulle gjøres store investeringer, og satte i regi av å være kommunens arbeidsgiver kurs, retning og fart når det gjaldt det innkjøpsfaglige. Dette stemmer overens med hvordan kommunene er organisert i Norge.

Interkommunalt samarbeid

Ifølge empirien hadde flere kommuner deltatt i et fylkeskommunalt samarbeid for å oppnå storskalafordeler og tilgang på kompetanse. Hvis en ser på teori i forhold til organisering forsøker en da å få en funksjonsinndelt organisering på innkjøpene, bare ved å samle innkjøpene hos fylkeskommunens innkjøpsavdeling. Temaet her er organisering, og en kan se dette i sammenheng med kategoriene spredt innkjøp, innkjøpsfunksjon, innkjøpsprosessen og organisering

Strategi

Ifølge empirien var det bare én kommune som hadde en formell innkjøpsstrategi. Én annen kommune hadde en innkjøpsstrategi under produksjon, mens de andre kommunene ikke hadde en formell innkjøpsstrategi. I stedet for hadde disse innkjøpsreglementer og økonomireglementer som også omhandlet det å gjøre innkjøp. Ifølge teori om strategi i avsnitt 2.9 skal en innkjøpsstrategi gi svaret på hva som er det viktigste en må gjøre for å få til gode innkjøp, og viser virksomhetens overordnede veivalg med tanke på satsninger for innkjøpene. I tillegg er den med på å gjøre de prioriteringer som må til for at virksomheten skal nå sine

overordnede og langsiktige mål. Ifølge empirien var det dog fokus på å forvalte de økonomiske ressursene på en god måte, da kommunene hadde begrensede ressurser. Dette kan tyde på uformell strategi i organisasjonene rettet mot innkjøp. Basert på de andre funnene var dette ventet.

Opplæring

Ifølge empirien var det begrenset innkjøpsfaglig opplæring i kommunene. De som hadde noen form for formell opplæring var innkjøpsfunksjonen. De ansatte kunne gjerne bli orientert om at de måtte følge et regelverk, men det ble ikke gitt noen form for opplæring, selv om mange av disse også skulle stå for egne innkjøp. Dette har sammenheng med ressurser, kompetanse og organisering og må derfor ses i sammenheng med disse.

5.6.2 Interne utfordringer

Kompetanse

Ifølge de empiriske funnene i studiet er intern innkjøpsfaglig kompetanse en av utfordringene kommunene opplever. Ifølge teori om innkjøpsfaglig kompetanse i avsnitt 2.5 må en virksomhet ta en vurdering av hvilken kompetanse som er nødvendig for å nå de fastsatte målene med innkjøp. Deretter må det tas en avgjørelse for hvilken kompetanse som er viktig for å nå målene, og så må det tas en avgjørelse for hvordan kompetansen skal frembringes. De viktigste faktorene når det gjelder krav til kompetanse er ifølge teorien i kapittel 2.5, krav fra omgivelsene, krav fra ledelsen og kompleksiteten i innkjøpsarbeidet. I situasjoner med stort press fra omgivelsene, usikre omgivelser eller omgivelser der en opplever stor avhengighet tilsier teorien i avsnitt 2.5 at en bør ha en omfattende innkjøpsfaglig kompetanse. Videre påpeker teorien at et høyt lederfokus fører til et eksternt fokus og dermed et krav til omfattende innkjøpsfaglig kompetanse. Kompleksiteten i innkjøpsarbeidet varierer stort da offentlige innkjøp omfatter alt fra binders til enorme bygg- og anleggsprosjekter. Jo høyere kompleksitet, dess større innkjøpsfaglig kompetanse kreves. Ser en på krav til innkjøpsfaglig kompetanse i lys av de eksterne utfordringene kommunene opplever skulle dette tilsi et høyt krav til innkjøpsfaglig kompetanse. Kommunene må ifølge empirien ta hensyn til et komplisert regelverk der en forsøker å ta hensyn til mange målsetninger, og i tillegg opplever kommunene ifølge empirien utfordringer med avviste leverandører, noe som også tilsier et stort behov for innkjøpsfaglig kompetanse. For det tredje opplever kommunene eksterne utfordringer i forbindelse med markedene, der god markedsforståelse er viktig for å kunne lese markedene og oppnå god konkurranse. Ved å se kompetanse i lys av utfordringene

empirien påpeker vedrørende ressurser og behovet for opplæring, ser en at organisasjonen ikke har de ressursene som trengs for å sørge for en god intern kompetanse. En annen utfordring kommunene har er at innkjøp er spredt over hele organisasjonen, noe som tilsier at den innkjøpsfaglige kompetansen bør være god over hele organisasjonen. Empirien sier at kompetansen med tanke på innkjøpsfaglig kompetanse i organisasjonen har utfordringer, mens teorien tilsier at kompetansen burde vært god. Teori for hva en burde gjøre og empiri for hva kommunene gjorde stemmer dermed ikke overens med hverandre, noe som er meget interessant og som tas med videre i oppgaven.

Holdninger

Ifølge empirien indikerer funn at det er krefter som ikke ønsker å ta til seg krav om etterleve de avtaler kommunene har inngått med leverandører, ei heller krav til å følge de interne rutiner og prosedyrer for innkjøpsområdet. Dette kan gå på holdninger, som ifølge teorien i avsnitt 2.10 vedrørende organisasjonskultur, spiller en viktig rolle i det å greie å implementere ny lærdom i en organisasjon. Ifølge teori kan organisasjonskultur påvirkes av organisasjonsstruktur og må følgelig sees i lys av dette.

Ressurser

Ifølge empirien er det et stort behov for ressurser på innkjøpsområdet og da især i form av bemanning. Sett i lys av teori i avsnitt 2.9 påpekes det i teorien at det å allokere ressurser er et av de viktigste valgene for å lykkes med en implementering av en strategi i en organisasjon. I avsnitt 2.10 påpekes det at menneskene er den viktigste ressursen i organisasjonen for å lykkes med en implementering. Et annet viktig moment i det med ressurser er det faktum at empirien viste at innkjøpsarbeid ble organisert som prosjekter med en matriseorganisasjon for å få tilgang på ressurser blant annet i form av spisskompetanse. Ifølge teori i kapittel 2.7 er innsatsfaktoren i prosjekter tid og kostnad på den ene siden og målet på den andre siden er resultat og kvalitet. Ved å tilføre tid og/eller kostnad oppnår en ifølge teorien økt kvalitet og et bedre resultat. Et viktig moment her er også det at teorien hevder at en rolig fremdrift, dvs. tilførsel av tid, kan redusere kostnaden i et prosjekt, mens en forsering av tid kan øke kostnaden. Sett i lys av teorien, som sier at ressurser er viktige både for å lykkes med å implementere en strategi, men også det at det kreves ressurser for å gjøre et godt innkjøpsarbeid, viste empirien et helt annet bilde av tilgangen på ressurser. Bemanning er derfor en faktor det er viktig å ta med i den videre databehandlingen

Ledelse

Ifølge empirien er det ledelsesutfordringer i forbindelse med det kommunale innkjøpsarbeidet. Ledelsen bruker ikke innkjøp strategisk for å få tilgang på ressurser, og en formell innkjøpsstrategi mangler i de fleste kommuner. Det som får fokus fra ledelsen er investeringskjøp og ikke driftskjøp. Ifølge empirien er det også utfordringer når en har hyppige utskiftninger av ledelsen, da det skaper diskontinuitet i lederarbeidet. Ifølge teori i kapittel 2 er ledelsen av stor betydning i det å implementere en strategi, og ifølge teorien handler det mye om å ha rett person på rett plass i forbindelse med implementering av en strategi. Med tanke på det begrensede ledelsesfokus i empirien var det forventet at ledelse var en utfordring. En kan dog se ledelse i lys av både bemanning, kompetanse og organisering

Planlegging

Ifølge empirien var det noen av informantene som opplevde at noen av anskaffelsene ikke lot seg planlegge, som for eksempel uforutsette hendelser som krevde strakstiltak. I tillegg var det også av og til slik at for eksempel politiske føringer og krav gjorde at en måtte lyse ut anbud og gjennomføre selv om prisene ikke var optimale. En annen utfordring empirien brakte frem var tilknyttet kommunebudsjettene i desember og at det dermed kunne være vanskelig å lyse ut anbud før disse var satt, på grunn av frykt for å tape omdømme. Informant 8 viser dog til at det foregår nitidig planlegging av innkjøpene basert på kommunebudsjettene, noe som tilsier at planlegging i så måte må være et varierende problem. Dette var for så vidt greit.

Oppfølging

Det å følge opp de kommunale innkjøpene var ifølge empirien en utfordring. For det første manglet kommunene gode interne rutiner for å sikre seg at de ansatte faktisk fulgte opp de avtalene som var inngått.. For det andre ble det også påpekt av at det var utfordrende å følge opp inngåtte avtaler i kommunene da de ikke hadde noen fullgode IKT - systemer for å forvalte og følge opp inngåtte avtaler. I tillegg var det bare et fåtall som hadde hatt revisjon av innkjøpsområdene sine slik at de egentlig ikke visste hvordan situasjonen var når det kom til kommunens innkjøpspraksis. Dette kan ha sammenheng både med kompetanse, organisering og bemanning.

Organisering

Ifølge empirien opplever kommunene utfordringer når det kommer til organisering av innkjøpene.. Kommunene har ifølge empiri og teori en funksjonsbasert inndeling. Det vil si at

oppgaver som er likeartede og den kunnskapen som må til for å løse oppgaven plasseres i samme avdeling. Ifølge empirien var det en utfordring i opplevde at det var utfordrende å koordinere og samkjøre innkjøp i kommunen. Ser en organisering i lys av utfordringen med kompetanse, ser en at disse to påvirker hverandre og det at en funksjonsbasert organisering krever en stor grad av innkjøpsfaglig kompetanse i hele organisasjonen. Organisering kan Temaet her er organisering, og en kan se dette i sammenheng med kategoriene spredt innkjøp, innkjøpsfunksjon, innkjøpsprosessen og interkommunalt samarbeid.

5.6.3 Eksterne utfordringer

Regelverk

Ifølge informantene var opplevelsen med regelverket at regelverket kompliserte anskaffelsene. Det ble tatt for mange ikke- forretningsmessige hensyn til regelverket, som gjorde at innkjøpene ble dyrere. Videre ble det påpekt at markedene hele tiden endret seg og at regelverket ikke greide å henge med i denne endringen. Siden regelverket var så kompleks og inneholdt mange ikke- forretningsmessige krav, jo mer var det for en jurist i forbindelse med tvistesaker å gripe fatt i og lete gjennom for å se om det var en formell feil. En annen utfordring som ble påpekt var begrensningene regelverket hadde for å forhandle og rettighetene leverandørene hadde i forhold til å klage og stanse innkjøpsprosesser, noe det gikk med offentlige ressurser på. Ifølge teori om organisasjoners omgivelser kan regelverket være både en del av de nasjonale forhold, dvs. nasjonal politikk og nasjonale regler, men i og med at de regulerer kommunene med tanke på innkjøp i stor grad, vil de også kunne være en del av kommunenes domene. Domenet antas å ha de sterkeste og mest umiddelbare konsekvensene for en organisasjon. En annen ting som preger offentlig virksomhet er ifølge teori det at de offentlige virksomhetene må løse mål som er vedtatt av de politiske myndighetene, og disse målene kan til tider både være i konflikt med hverandre, og basert på ikke- økonomiske hensyn. Dermed kan en oppleve at det er vanskelig å oppnå en mest effektiv ressursbruk i samfunnet. I lys av teorien stemmer empirien vedrørende regelverket godt, da opplevelsen av både målkonflikt og kompleksitet er til stede i empirien. Dette var som ventet, men er et viktig moment i det å forvalte ressurser på en mest mulig effektiv måte. Dette er en kategori som er viktig å ta med seg videre.

Leverandører

Ifølge empirien var det utfordringer med usaklige leverandører, der leverandører som ikke vant frem i offentlige konkurranser klaget på konkurransene i håp om å tvinge frem en ny

konkurransen eller en ny vurdering i håp om å vinne frem. Eventuelt et håp om å kunne kreve erstatning grunnet formfeil. Når det gjelder leverandørene er disse ifølge teori om organisasjoners omgivelser en del av domenet til kommunene. Det vil si den delen av omgivelsene som kan antas å ha de mest umiddelbare og de sterkeste konsekvensene for en organisasjon. I lys av teori og innsamlet empiri, var det ventet at leverandørene var en del av domenet, men kanskje ikke på den måten empirien betraktet avviste leverandører. Denne kategorien kan sees i sammenheng med regelverket.

Marked

Ifølge empirien var konkurranse en av utfordringene for kommunene på Helgeland. Det var især innenfor bygg og anlegg det var utfordrende å oppnå en fullverdig konkurranse. Det ble også poengtert at avstandene var store her, slik at regionen var dyr å bo i. Bygg- og anleggsmarkedet var ifølge empirien påvirket av konjunkturer både med tanke på sesong og aktivitet i sektoren. Dette var som ventet.

5.7 Drøfting av funnene

I dette avsnittet vil jeg ha en kritisk gjennomgang av funnene i analysen av funnene og presentere de funnene jeg mener er viktigst når det kommer til å besvare problemstillingen.

I forbindelse med gjennomgang og analysing av empiri mener jeg at de viktigste utfordringene kommunene opplever i forbindelse med sine innkjøp er:

- Regelverk
- Organisering
- Kompetanse
- Bemanning

Jeg vil i det følgende avsnitt begrunne hvorfor jeg mener disse er de viktigste utfordringene i forbindelse med kommunale innkjøp:

5.7.1 Regelverket

Regelverket danner grunnlaget for hele innkjøpsordningen for alle offentlige organer, institusjoner og virksomheter som nevnt i regelverk og som velger å kjøpe tjenestene fremfor å produsere dem selv. Ifølge empirien opplevde alle informantene at regelverket var komplisert og frykten for å gjøre feil var stor. Ifølge informanter i studiet bommet til og med jurister på regelverket grunnet regelverkets kompleksitet. Regelverket inneholder også mange ikke-økonomiske krav slik at en raskt risikerer å komme i en målkonflikt der informantene

mener at regelverket flytter fokus bort fra det å gjøre økonomisk fornuftige innkjøp, til det å gjøre den formelle innkjøpsprosessen riktig. Videre gir regelverket avviste leverandører en mulighet til å klage både å stanse innkjøpsprosesser og mulighet til å klage for å kunne kreve erstatning. Dette var ifølge empirien en utfordring kommunene brukte mye tid og ressurser på. En annen sak er at regelverket gir rett til innsyn i offentlige innkjøpsprosesser, noe som i verste fall kan føre til rettssaker mot andre leverandører som nekter å oppgi ”forretningshemmeligheter”. På den ene siden krever regelverket at en gjør gode innkjøp, mens på den andre siden krever regelverket at en i forbindelse med innkjøp tar avgjørelser som ikke nødvendigvis fører til gode innkjøp. Videre fører regelverket til at en må bruke mye ressurser i forbindelse med sine innkjøp, fordi regelverket krever at en har en god prosess, reduserer sjansen for å havne i unødige rettssaker i ettertiden. Regelverket for offentlige anskaffelser er en av de viktigste i domenet til kommunene i forbindelse med offentlige innkjøp, da regelverket direkte påvirker kommunenes innkjøp. I tillegg legger regelverket føringer for leverandøren, som også befinner seg i kommunenes domene når det kommer til innkjøp. Regelverket påvirker ifølge empirien ressursbruken i kommunen i stor grad, og krever at kommunene tilpasser gjennomføringen av innkjøp i henhold til de krav regelverket har.

Siden regelverket påvirker kommunene så mye som det gjør i forbindelse med sine anskaffelser, og det faktum at kommunene ifølge empirien opplevde regelverket som såpass utfordrende og komplekst, mener jeg at regelverket som er omfattet i denne oppgaven er en av de store utfordringene når det kommer til kommunene sine innkjøp.

5.7.2 Organisering

Ifølge empirien opplevde kommunene utfordringer med koordinering, holdninger, intern oversikt, utfordringer med det at innkjøp var spredt rundt i organisasjonen, utfordringer med at ingen hadde fått definert innkjøpsansvar og så videre. På bakgrunn av dette mener jeg at Organisering av innkjøpsarbeidet er en stor utfordring for kommunene. På den ene siden viser empirien at en har en spredt innkjøpene, dvs. en markedsbasert inndeling av innkjøp, rundt omkring i de forskjellige avdelingene i organisasjonen, noe som kan føre til at en går glipp av stordriftsfordeler, øker faren for dobbeltarbeid og at en ikke tilrettelegger for spisskompetanse. På den andre siden viser empirien at en har en forsøkt en funksjonsbasert inndeling av innkjøpsfunksjonen, der en har samlet innkjøpsarbeidet i en avdeling, noe som kan føre til både samordningsproblemer og der en også risikerer en utvikling av manglende forståelse og interesse for andres arbeid innad i kommunen. Dette kan igjen føre til

handlingslammelse i organisasjonen, som i verste fall kan føre til at ting slutter å fungere i organisasjonen som de er tiltenkt. I tillegg viser empirien at har en organisert innkjøpene som et prosjekt med matriseorganisering. Dette krever ifølge teorien i kapittel 2 store evner til samarbeidsevne, og øker i tillegg sannsynlighet for konflikt og problemer med tanke på at en både har en linjeleder og en prosjektleder å forholde seg til ved en matriseorganisering. I tillegg til selve de organisatoriske utfordringene kommer utfordringer som sentralisering og desentralisering av myndighet inn i bildet når en snakker om plassering av innkjøp i organisasjonen. Det å flytte ansvaret ut i avdelingene for å foreta innkjøp fører også til at en er nødt til å desentralisere litt av myndigheten. Dette fører ifølge teorien i kapittel to til at en overfører vil de ansatte selv kunne bestemme hvordan arbeidsoppgavene skal kunne gjennomføres. Utfordringen da kan være ting som manglende styring, der ledelsen ikke greier å styre innkjøpene de forskjellige avdelingene slik ledelsen mener innkjøpene skal være. Videre kan sub – optimalisering der innkjøpene og gjennomføringen av disse tilpasses nivået innkjøpet plasseres, på uten tanke på helheten, noe som kan skade den helhetlige innkjøpsfaglige politikken i kommunen. I tillegg vil det kunne føre til ulik praksis mellom de forskjellige avdelinger noe som fører til at to avdelinger vil handle på to forskjellige måter når de måter samme utfordring. En annen utfordring med det å desentralisere myndighet erat det kan føre til mer uforutsigbarhet, da en ikke nødvendigvis vet hvordan avdelingene vil oppføre seg når de plutselig har fått mulighet til å bestemme sel . Når det gjelder å sentralisere innkjøpene i en innkjøpsfunksjon må kommunene ifølge teori i kapittel to være klar over at det da kan oppstå utfordringer som det at lokal informasjon til og fra avdelingene går tapt. Dette vil da være utfordrende med tanke på koordinering og samhandling, noe som kan føre til at mange kjører parallelle anbud på samme vare, men da i mindre kvantum. Dermed vil en kunne oppleve dobbeltarbeid og det at en bruker mer ressurser enn en behøver. Innkjøpene kan også gå tregt, o og med at innkjøpene løftes bort fra brukeren til et nytt nivå. Dette kan føre til at kommunen går glipp av gylne muligheter med tanke på gode tilbud osv. En oppnår lite fleksibilitet i organisasjonen med tanke på innkjøpene som kan skape interne utfordringer i resten av organisasjonen. I tillegg kan en bi - effekt være at det kan bli demotiverende for de ansatte å benytte en sentral innkjøpsfunksjon, da de plutselig må forholde seg til en annen avdeling.

Hvis en i tillegg ser på den strukturelle organisering med tanke på sub- kultur som nevnt i kapittel to, kan en ifølge teori om organisasjonskultur oppleve at det oppnår subkulturer innad i organisasjonen, som i verste fall hemmer hverandre eller kommer i konflikt med hverandre.

Da organisasjonskulturen også har en stor effekt på koordinering og samarbeid innad i organisasjonen, vil en kompleks organisasjon som en kommune også kunne oppleve at organisasjonskulturen, som for øvrig er dannet av organisasjonsstrukturen, kunne påvirke innkjøpsarbeidet.

Organisering av innkjøpsarbeidet i en kommune er grunnet utfordringer med det å organisere innkjøpene, en stor utfordring for kommunene. Jeg mener at derfor at organiseringen av innkjøpsarbeidet er en av de store utfordringene når det kommer til kommunale innkjøp. Dette siden en ”dårlig” organisering av innkjøpet vil kunne føre til utfordringer med for eksempel koordinering, samhandling, evne til fleksibilitet, evne til lik praksis, tap av informasjon i organisasjonen og så videre, er organisering av innkjøpsarbeidet av stor betydning for om kommunene skal oppleve utfordringer i forbindelse med sine innkjøp.

5.7.3 Kompetanse

Ifølge empirien oppleves det juridiske innenfor innkjøpsfaget som komplisert, og i tillegg påpeker empirien at en opplever press fra leverandører også. Ifølge teorien vil en ved slike krevende omgivelser ha et omfattende behov for innkjøpsfaglig kompetanse i kommunene. Videre påpeker empirien at det oppleves utfordringer internt kompetanse innenfor det innkjøpsfaglige, og det ikke foregår noen formell opplæring innen innkjøp ut i noen av kommunens avdelinger. De eneste som ifølge empirien har en formell opplæring er de som ivaretar innkjøpsfunksjonen i kommunene. Ser en behovet for kompetanse i lys av organisering av innkjøpsarbeidet, ser en at tilgangen på innkjøpsfaglig kompetanse er en kjempeutfordring for kommunene. Især blir det utfordrende når en ifølge empirien opplever at ledelsen ikke har fokus på innkjøpet, noe som i følge teorien i kapittel to vil kunne føre til at det ikke stilles krav til omfattende innkjøpsfaglig kompetanse. Den annen utfordringen er at kompleksiteten i de offentlige innkjøpene varierer i stor grad, slik at kravet om innkjøpsfaglig kompetanse vil kunne variere ifra kjøp til kjøp. Det som dermed blir viktig ifølge teori i kapittel to, vil da være å avgjøre hvilken kompetanse som trengs. Siden dette også avhenger av at en har fastsatt målene med innkjøp, noe som igjen avhenger av ledelsen, avhenger denne vurderingen vedrørende behov for kompetanse, at en har et høyt ledelsesfokus på det å fremskaffe kompetanse. Videre sier empirien at en har utfordringer med både å følge opp sine anskaffelser og at en også har problemer med holdninger i organisasjonen. Ifølge empirien opplever en også problemer med mangelfulle rutiner og prosedyrer og i tillegg utfordringer med koordinering mellom avdelinger. Manglende innkjøpsfaglig kompetanse kan være med på å forklare hvorfor en opplever utfordringer med dette. En god innkjøpsfaglig kompetanse

ville sørge for bedre forståelse av rutiner og prosedyrer, og ville også kunne ære med på å påvirke holdninger, da en fikk en felles plattform og en felles forståelse av innkjøpsområdet. Dette da kompetanse ifølge den omskrevne definisjonen på kompetanse i kapittel to, er et individ sin evne til å utføre en oppgave på en riktig måte. En innkjøpsfaglig kompetanse må i så måte kunne fremme både det å lage rutiner og prosedyrer, men også det å følge dem. Likeledes ville en innkjøpsfaglig kompetanse hos ledelsen også bidra til at ledelsen fikk et økt fokus på innkjøpsområdet og de muligheter og utfordringer det førte med seg. Tilbake til det eksterne er innkjøpsfaglig kompetanse er også viktig for å forstå markedene og markedsutfordringene, og dermed viktig for å kunne frembringe konkurranse. Dermed er innkjøpsfaglig kompetanse en av de grunnleggende behov for å etterleve regelverket for offentlige anskaffelser, i og med at det er direkte knyttet til måloppnåelsen regelverket har. En mangelfull kompetanse vil dermed skape utfordringer for kommunen både fordi den interne kompetansen påvirker hvordan kommunen samhandler eksternt med andre aktører, men også hvordan kommunen samhandler internt med seg selv. Derfor mener jeg at kompetanse er en av de største utfordringene kommunene har i forbindelse med sine innkjøp.

5.7.4 Bemanning

Ifølge de empiriske funnene er det en stor underbemanning innenfor det innkjøpsfaglige området i kommunene. Ifølge teoridelen i kapittel to er menneskene den viktigste ressursen i organisasjonen. Videre påpekes det i teori om implementering av strategi at for å lykkes med implementeringen er det å allokere de ressursene som trengs en av de viktigste valgene en tar. I dette øyemed er ressurser underforstått med bemanning, noe som fører til at bemanning derfor er en av de viktigste innsatsfaktorene. Ser en på funnene som dukket opp i empirien vedrørende bemanningen opp mot teorien om hvor viktig bemanningen er, betyr det at den pågående underbemanningen innenfor innkjøpsområdet er en veldig stor utfordring for kommunene. Ifølge empirien fører også utfordringen med underbemanning i kommunene med seg andre utfordringer. For det første har ikke kommunene kapasitet til å bedrive opplæring i organisasjonen, noe som påvirker den innkjøpsfaglige kompetansen. For det andre har de ikke bemanning nok til å sørge for intern kompetanse på mange av de andre viktige områdene i forbindelse med innkjøp. For det tredje er ressurser, da i form av bemanning, en av innsatsfaktorene i innkjøpsprosjektene. Ifølge teori om prosjekter er det en sammenheng mellom innsatsfaktoren i prosjekter og resultatet av prosjektene. Ved å ha utfordringer med bemanningen kan det også føre til at en får utfordringer med resultatene av innkjøpsprosjektene. Hvis resultatene av innkjøpsprosjektene fører til dårligere kvalitet eller

feil produkt, vil det kunne gå ut over kommunen selv eller brukerne kommunen i sin rolle betjener. Hvis resultatene av innkjøpsprosjektene fører til feil i prosjektet som kan relateres til brudd på regelverket for offentlige anskaffelser, kan dette føre til at kommunen må bruke penger på dyre rettssaker eller erstatningskrav fra leverandører. På grunn av det overnevnte mener jeg at bemanningsproblemer er en av de største utfordringene en kommune kan oppleve i forbindelse med sine innkjøp.

5.8 Oppsummering av kapittel

I dette kapitlet har presentert den innsamlete empirien i forskningen og delt den inn i tre deler. Den første delen viser hvordan innkjøpsarbeidet i grove trekk er organisert og gjennomført i kommunene, noe som er viktig for potensielt å forstå utfordringene kommunene opplever med kommunalt innkjøpsarbeid. De neste to delene viser interne utfordringer og eksterne utfordringer kommunene opplever i forbindelse med sine anskaffelser. Empirien identifiserer ni kategorier når det kommer til organisering og gjennomføring av innkjøpsarbeidet i kommunene. Videre identifiserer empirien sju kategorier når det kommer til interne utfordringer, og tre kategorier når det kommer til eksterne utfordringer i forbindelse med kommunale innkjøp. Videre har jeg analysert kategoriene i empirien opp mot teori i teorikapitlet og deretter mot hverandre for å finne sammenhenger og motsetninger. På bakgrunn av analyseringen har jeg funnet fire kategorier som jeg mener er veldig viktige og som jeg på bakgrunn av empiri og teori har drøftet.

6 Konklusjon og anbefalinger om videre arbeider

I dette kapitlet kommer jeg først med en påminnelse om hva problemstillingen er i oppgaven. Deretter kommer jeg med en konklusjon og til slutt kommer jeg med anbefalinger om videre arbeid som kan gjøres innenfor temaet.

6.1 Konklusjon

Innledningsvis startet oppgaven med en aktualisering der det ble beskrevet at innkjøpene i den norske kommuneforvaltningen stod for et betydelig innkjøp per år. Videre ble det poengtert at en god forvaltning av de ressursene kommunene brukte kom til å bli av stor betydning for velferdssamfunnet i Norge i årene fremover. Betydningen av det å sikre en effektiv ressursbruk ble også gjenspeilt i de forventningene sentrale myndigheter hadde til offentlige innkjøp. Videre ble det poengtert i innledningen at selv om forventningene til en god ressursforvaltning var til stede, var det ifølge media ikke nødvendigvis slik at opplevelsen av forvaltningen av ressursene var slik. I det øyemed ville det være interessant å se hva som var utfordringen i forbindelse med offentlige anskaffelser. For å avgrense området ble det valgt å se på kommuner på Helgeland. Formålet med oppgaven var derfor å belyse dagens situasjon med tanke på utfordringer innenfor innkjøp i norske kommuner.

Problemstillingen i denne oppgaven:

Innkjøpspraksis i kommunesektoren: en studie av utfordringene kommunene på Helgeland opplever i forbindelse med sine innkjøp

Tre underproblemstillinger ble brukt for å belyse temaet og avgrense temaet:

- *Hvordan er innkjøpsarbeidet organisert og gjennomført?*
- *Hvilke interne utfordringer opplever kommunene i forbindelse med sine innkjøp?*
- *Hvilke eksterne utfordringer opplever kommunene i forbindelse med sine innkjøp?*

For å finne svar på problemstillingen har jeg gjennomført kvalitative intervjuer med 9 informanter. Resultatene av den påfølgende analysen og sekundære data, har lagt grunnlaget for å komme frem til denne konklusjonen. I tillegg har jeg benyttet meg av innkjøpsfaglig teori, strategiteori og organisasjonsteori for ha relevant teori å kunne drøfte funnene opp imot, og også for å få en bedre forståelse av temaet. Ifølge drøftingen sitter jeg med fire kategorier, eller områder kommunene opplever utfordringer med i forbindelse med sine innkjøp:

- Regelverk
- Organisering
- Kompetanse
- Bemanning

Ved å fokusere på eksterne utfordringer har jeg ved hjelp av datainnsamling, analyse og drøfting kommet frem til at en av de største eksterne utfordringene kommunene opplever i forbindelse med sine innkjøp er regelverket for offentlige anskaffelser. Regelverket legger føringer for kommunene som både påvirker kommunen internt, men også kommunens forhold til leverandørene. Ved å fokusere på interne utfordringer og se dem i lys av dagens organisering og gjennomføring av innkjøpsarbeidet har jeg ved hjelp av datainnsamling, analyse og drøfting kommet frem til at organisering av innkjøp, intern innkjøpsfaglig kompetanse og bemanning rettet mot innkjøpsområdet er de største interne utfordringene. Organiseringen av innkjøpsarbeidet, intern innkjøpsfaglig kompetanse og bemanning henger sammen og påvirker hverandre gjensidig: Uten god bemanning oppnår en ikke en god organisering og god innkjøpsfaglig kompetanse. Uten innkjøpsfaglig kompetanse (hos ledelse) vil ikke ressurser allokeres slik at en ikke får en god bemanning, noe som også vil påvirke organiseringen av innkjøpsarbeidet. Uten god organisering av innkjøpsarbeidet vil en ikke kunne utnytte en god bemanning og en god innkjøpsfaglig kompetanse.

Jeg har oppnådd formålet jeg hadde med oppgaven. Jeg har for det første belyst dagens situasjon mht. organisering og gjennomføring av innkjøp. Deretter har jeg belyst interne utfordringer og eksterne utfordringer i forbindelse med kommunale innkjøp. Til slutt har jeg økt mitt kunnskapsnivå med tanke på offentlige innkjøp, noe som var et av hovedmålene mine med studiet.

6.2 Anbefalinger om videre arbeider

Det var mange ting som dukket opp i forskningen, og som kunne være interessant å se nærmere på. For det første var det et par av informantene som hadde veldig fokus på å inngå innkjøpsamarbeid for å oppnå stordriftsfordeler. Ifølge disse informantene måtte slike samarbeid være store, slik at en fikk riktig god pris på varene og fikk tilgang på innkjøpsfaglig kompetanse. Sett i lys av at det var noen informanter som mente at store samarbeid var ugunstige både mht pris og mulighet til å tilpasse innkjøp etter egne behov, og i tillegg det at store avtaler også var med på å ødelegge markedene slik at det bare ble store aktører, ville innkjøpsamarbeid kunne være et interessant tema for videre forskning.

Et annet tema som kunne være interessant å forske mer på kunne være fremveksten av uformelle strategier i kommunene. Kommunene er ikke nødt til å lage noen formelle strategier for noe de gjør, så da er vel muligheten for fremvekst av uformelle strategier, også innenfor innkjøp en stor sannsynlighet. Det å forske på uformelle strategier for å finne ut hvordan de faktisk kunne påvirke kommunene ville også være et interessant tema å ta løs på.

7 Litteraturliste

Aftenposten den 3. oktober 2012. Lastet ned 22. februar 2015 fra

<http://www.aftenposten.no/okonomi/Byrakrati-og-kunnskapsmangel-koster-milliarder-6811898.html>

Aftenposten den 3. oktober 2012. Lastet ned 22. februar 2015 fra

<http://www.aftenposten.no/okonomi/Vi-betaler-dyrt-for-sviktende-kunnskap-7007489.html>

Alstahaug kommune (2011). Vedlegg til sak 3611. Lastet ned 27. mars 2015 fra

<http://www.alstahaug.kommune.no/cpclass/run/cpesa62/file.php/def/11008363d11019519oe3d282/vedlegg-sak-3611.pdf>

Andersen E.S, Grude K.V, Haug T (2011), Måltrettet prosjektstyring, NKI forlaget

Bang H. (2011), Organisasjonskultur, Universitetsforlaget

Bodø Kommune (2015), Administrativt organisasjonskart. Lastet ned 7. mai. 2016 fra

<http://bodo.kommune.no/enheter/administrativt-organisasjonskart-article59330-342.html>

Brynhildsvoll I. (2011), Prinsipper for bedre innkjøp, Fagbokforlaget.

Codex Advokat Oslo (u. d.). Lastet ned den 4 mai. 2016 fra

<http://www.entrepriserettsadvokater.no/norsk-standard/lov-om-offentlige-anskaffelser/>

Definisjoner (u.d), Kompetanse definisjon. Lastet ned den 19. mai 2016 fra

<http://definisjoner.no/kompetanse>

DIFI (2016a), Styring og ledelse. Lastet ned 12. Mars 2016 fra

<http://www.anskaffelser.no/styring-og-ledelse>

DIFI (2016b), Direktoratet for forvaltning og IKT. Hentet 4. mai 2016 fra

<https://www.difi.no/rapporter-og-stati.stikk/nokkeltall-og-statistikk/innkjop>

DIFI (2016c), Direktoratet for forvaltning og IKT, Anskaffelsesstrategi, veileder. Lastet ned den 18. mai 2016 fra

http://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser/files/anskaffelsesstrategi_veileder.pdf

Dragsten M.H. (2006), *Håndbok i offentlige anskaffelser*, Universitetsforlaget.

Entrepriserettsadvokater (u.d), Innsynsreglene i lov om offentlige anskaffelser. Lastet ned 4. mai 2016 fra <http://www.entrepriserettsadvokater.no/norsk-standard/lov-om-offentlige-anskaffelser/>

FKOA (2002), FOR-2002-11-15-1288: Forskrift om klagenemd for offentlige anskaffelser. Lastet ned 16. mai 2016 fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2002-11-15-1288>

FOA (2006), FOR- 2006- 04-07-402: Forskrift om offentlige anskaffelser. Lastet ned 4. mai 2016 fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-04-07-402>

Gjønnes A.D. (2006), Regelsamling for offentlige anskaffelser, Fagbokforlaget

Hoff K.G. (2010), *Bedriftens økonomi*, Universitetsforlaget.

Jacobsen D.I. (2000), *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Innføring i samfunnsvitenskapelig metode, Høyskoleforlaget.

Jacobsen D.I. (2005), *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Innføring i samfunnsvitenskapelig metode, Høyskoleforlaget.

Jacobsen D. I. og Thorsvik J. (2013), *Hvordan organisasjoner fungerer*, Fagbokforlaget

Jessen A.J. (2010), *Prosjektadministrative metoder*, Gyldendal akademisk.

Johannessen A, Christoffersen L, Tufte P.A. (2011), *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*, abstrakt forlag.

Kartverket (2014). Lastet ned 24. mars 2015 fra <http://kartverket.no/Kunnskap/Fakta-om-Norge/Fylker-og-kommuner/Tabell/>

Kriterier for god kommunestruktur (2014), delrapport fra ekspertutvalg. Lastet ned 25. mars 2015 fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_rettet.pdf

LKF (1992), LOV-119-09-25: Lov om kommuner og fylkeskommuner. Lastet ned 4. mai 2016 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107?q=lov%20om%20kommuner%20og%20fylkeskommuner>

LOA (1999), LOV 1999-07-16 nr 69: *Lov om offentlige anskaffelser*. Lastet ned 4. mai 2016 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-07-16-69?q=lov%20om%20offentlige%20anskaffelser>

Lædre O. (2009), Kontraktstrategi for bygg- og anleggsprosjekter, Tapir akademiske forlag.

Menon- publikasjon Nr. 6 (2012), Verdien av styrket kompetanse i offentlige innkjøpsprosesser. Lastet ned 20. Mars 2015 fra <http://menon.no/publikasjoner>

NHO Service (2012). Lastet ned 22. februar 2015 fra <http://www.nhoservice.no/article.php?articleID=3605&categoryID=6>

Roos G, Von Krogh G, Roos J.(2010), *Strategi – en innføring*, Fagbokforlaget.

Rolstadås A. (2011), *Praktisk prosjektstyring*, Tapir akademiske forlag.

SNL (2014). Store Norske Leksikon- Kommune. Lastet ned 20. mars 2015 fra <https://snl.no/kommune>

SNL (2014): Store Norske Leksikon – Byråd. Lastet ned 20. mars 2015 fra <https://snl.no/byr%C3%A5d>

SSB (2015), Offentlige innkjøp 2013. Lastet ned 31. januar 2015 fra <http://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/offinnkj>)

Statsbudsjettet, 2014. Lastet ned 16. mai 2016 fra <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2014/Dokumenter1/Fagdepartementenes-proposisjoner/Kommunal-og-regionaldepartementet-KRD/Prop-1-S/Del-1-Innledende-del/2-Det-okonomiske-opplegget-for-kommunesektoren/>

St.mld. Nr 36 (2008-2009), Det gode innkjøp. Lastet ned 20. Janur 2015 fra <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/stmeld-nr-36-2008-2009-/id559323/?docId=STM200820090036000DDDEPIS&q=&navchap=1&ch=3>

Ukeavisen den 9. november 2012. Lastet ned 22. februar 2015 fra http://www.ukeavisenledelse.no/mening/redaktorens_mening/ineffektive-anbud/

Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, 2013. Oslo: Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Lastet ned den 4. mai 2016 fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/konkurransopolitikk/anskaffelsesveilderer_2013.pdf

Vedlegg A: Utkast til intervjuguide

Utkast til intervjuguide:

Hvilken utdanning har du?

Hvor lenge har du jobbet med innkjøp?

Hvordan er kommunens innkjøpsfunksjon organisert og hvor store ressurser er investert i innkjøpsfunksjonen? Utdyp

Hvilken betydning mener du at organisering av innkjøpsfunksjonen har for å fremme optimale innkjøp og en god ressursutnyttelse? Utdyp.

Hvem har budsjettansvar i kommunen? Har alle innkjøpere/rekvirenter budsjettansvar?

Involveres innkjøpsfunksjonen i kommunens strategiske planlegging og har kommunen utviklet en forsyningsstrategi for sine innkjøp som er forankret i ledelsen?

Mener du at en god innkjøpsstrategi samt en god forankring på ledelsesnivå er viktig for å kunne oppnå en optimal ressursutnyttelse? Utdyp.

Hvordan er situasjonen vedrørende utdanning, opplæring og kunnskapsnivå hos innkjøpsfunksjonen/innkjøpsansvarlige?

Hvor godt er kunnskapsnivået vedrørende regelverket for offentlige anskaffelser?

Har dere blitt klaget inn til KOFA i løpet av de fem siste årene?

Hvilken opplæring gis og hvem ivaretar at regelverket følges?

Utføres det internrevisjon på kommunens anskaffelser og hva er i så fall resultatene av denne revisjonen?

Hvordan mener du at regelverket for offentlige anskaffelser påvirker kommunens innkjøp?

Hvordan opplever du ressursbruken i forbindelse med offentlige anskaffelser? Mener du at regelverket er med på å gi en optimal ressursutnyttelse i forbindelse med anskaffelser? Utdyp.

Tror du det er noen forskjell på innkjøpskompetanse i små og store kommuner? Utdyp

Opplever du en reell konkurranse i forbindelse med offentlige anskaffelser? Utdyp

Hvordan er det interne samarbeidet i kommunen vedrørende innkjøp?

Hvilke muligheter har innkjøpsfunksjonen til å påvirke ressursbruken i kommunen?

Har dere noen målekriterier for å kunne måle innkjøpseffektiviteten for deres anskaffelser?

Mener du andre faktorer er med på å gi en dårligere ressursutnyttelse i forbindelse med offentlige anskaffelser enn ønsket? Interessenter/påvirkere, målkonflikt etc?

Noe som bør eller kan gjøres for å få en bedre ressursutnyttelse?

Hvordan skal kommunene greie å øke fokuset på regelverket hos sine budsjettansvarlige?

Er det bedre med anbudsrunder eller bør en satse på rammeavtaler?

Benytted det handlingsrommet som regelverket opererer med?

Hvor lojale er innkjøperne mot de inngåtte rammeavtalene?

I hvor stor grad benyttes eksternt kompetanse for å vurdere mottatte tilbud?

Greier kommunene å sørge for sine egne innkjøp og samtidig etterleve regelverket for offentlige anskaffelser?

Kommer kommunene til å oppnå optimale priser samt det å etterleve regelverket ved ikke å inngå innkjøpssamarbeid med andre kommuner?

Hva mener du om interkommunalt samarbeid når det kommer til innkjøp?

Hvordan ser du for deg fremtiden når det kommer til kommunale innkjøp? Samarbeid, ikke samarbeid, hvor store samarbeid etc.?

I tilfelle samarbeid, hvor mange kommuner/antall innbyggere totalt må være med for å oppnå optimale rammeavtaler?

Vedlegg B: Koding av Hvordan er innkjøpsarbeidet organisert og gjennomført?

Intervjuutskrift	Hvordan er	Koder
<p>Informant 1:</p> <p>”... Bøker, ja alt dette her. Og der har teknisk vært en stabsfunksjon for alle avdelinger i kommunen, og vi har hjulpet dem i å gjennomføre offentlige anskaffelser. Og det er jo viktig å ha den kunnskapen internt i organisasjonen. Noen kjøper disse tjenestene, men vi har faktisk hatt det veldig innenfor egen stab...”</p> <p>”... Nja, eller teknisk, teknisk avdeling har ansvar for bygg og anlegg osv. og teknisk er nærmest som en innkjøpsavdeling for kommunen. Vi sitter med den kompetansen, bla. bruk av Doffin som er en portal som brukes til...”</p> <p>”... Nja, hvis de skal gjøre større innkjøp eller, stort sett er det jo lønnskostnader på budsjettene deres. Det er jo teknisk som har ansvar for investeringene her da. Det har vi tatt på oss. Og vi bistår dem da, på sånn hvis skolen skal kjøpe ipader, bøker eller helse skal ha noe, så bistår vi dem. De har jo liksom en idé, og så hjelper vi dem slik at det blir riktig lagt ut på Doffin, den portalen offentlige innkjøp skjer i..”.</p> <p>”... Vi har kanskje ikke like god oversikt over det som kommer fra andre etater da. Da blir vi nærmest bare som en stabsfunksjon som hjelper til med å få det inn på Doffin, gjøre ting riktig...”</p>	<p>innkjøpsarbeidet organisert og hvem kjøper inn?</p>	<p>Teknisk er stabsfunksjon</p> <p>Teknisk har ansvar for investeringer</p> <p>Teknisk bistår de andre av i innkjøpsarbeid</p> <p>Alle avd. planlegger sine innkjøp selv</p>
<p>Informant 2:</p> <p>”... Det er jo ikke noe spesielt arbeid for oss, for vi har jo ikke noen egne folk på sånt (som omhandler innkjøp)...”</p> <p>”... enhetslederne har budsjettansvar og stort sett</p>		<p>Ingen innkjøpsavdeling</p> <p>Enhetene kjøper inn selv</p>

<p><i>kjøper de jo inn det de trenger selv, sånne småting... ”</i></p> <p><i>”... Det kommer litt an på hvilke innkjøp det gjelder. Det er klart at vi bruker en del annen ekspertise når vi har større innkjøp, som for eksempel byggeprosjekter, store anbud osv... ”</i></p> <p><i>”... Littegrann puslinger det jo selvfølgelig, men ikke veldig satt i system. Jeg var nå på et kurs her nå før jul... ”</i></p> <p><i>”... det er vel egentlig ikke mulig å inngå noen rammeavtale alene. Det er for krevende og i tillegg har en ikke nok volum til at en får noe rabatt i rammeavtalen som er verdt å snakke om... ”</i></p>		<p>Leier inn ekspertise</p> <p>Opplæring ikke satt i system</p> <p>Storskalafordeler</p>
<p><i>Informant 3:</i></p> <p><i>”... Ja leier inn konsulenter på del -områder, for en del av dette er såpass komplisert at det spørs... Det vil ikke være et hensiktsmessig spesialfelt for en kommune som oss. En skal lære seg dette og en skal kunne dette... ”</i></p> <p><i>”... Vi kjøper jo som sagt på noen områder anbud, men vi har ikke egentlig i henhold til vår organisasjonsplan dedikert folk til dette området. Det vi har gjort på økonomi her hos oss er at vi har forsøkt å dyktiggjøre oss i at vi er tre stykker som har tatt en slik sertifisering i offentlige anskaffelser hos KS... ”</i></p> <p><i>”... Vi har jo det som så fint heter desentralisert sentralisme, eller det som kalles flat struktur, der enhetsledere, ca 30 av dem, sitter med budsjettansvar. Det har litt med hvem som har kompetanse til å vedta budsjett og delegere. Når kommunestyret vedtar budsjettet like før jul, så vedtar de det på et rammenivå. En har en</i></p>		<p>Bruker konsulenter</p> <p>Ingen dedikerte innkjøpere</p> <p>Desentralisert organisasjon</p> <p>Fylkesavtalen sine rammeavtaler</p> <p>Kommunestyret rammer for innkjøp</p> <p>Avdelingene kjøper inn selv</p> <p>Økonomiavd. forsøker å koordinere</p>

<p><i>totalramme for et eller annet område, for eksempel kommunalteknisk eller pleie og omsorg eller en eller annen barnehage, og disse har en leder som da skal administrere dette budsjettet..”.</i></p> <p><i>”... Det kommer litt an på hva det er for noe Jeg tror jo de aller fleste bruker Fylkesavtalen, har brukt Fylkesavtalen. Det kommer jo an på hvilken enhet det er, fordi hvis en barnehage skal ha leker så har de oversikt på sitt intranett hvilke leverandører...”</i></p> <p><i>”... Når vi har Fylkesavtalen ska de bruke den for å kjøpe leker, innenfor den budsjetttrammen de har...”</i></p> <p><i>”... kommunestyret kan vedta budsjettene og bevilgningene, men de foretar ikke innkjøpene, Det er en administrativ oppgave...”</i></p> <p><i>”... For at hensiktsmessigheten med innkjøpene, det er jo noe med måten å organisere en organisasjon på, det gjør at det... Jeg skal ikke si at vi ikke kan gjøre det, men det som er internt på en avdeling det må vi bare ha tillit til at det gjøres hensiktsmessige innkjøp...”</i></p> <p><i>”... vi har frigjort ressurser internt, vi har dyttet litt på henne slik at hun tar den her koordineringen av og har et overoppsyn av, for fylkesavtalen er jo på en måte enda ikke helt ute...”</i></p> <p><i>”... Vi har ikke noen spesiell opplæring på dette området...”</i></p> <p><i>”... Det er jo ikke en velstående kommune, og da driver vi relativt knapt. Og da er det jo slik at da må en jo ha stort fokus på rasjonelle valg...”</i></p> <p><i>”... Og så skal du få priser, vi kunne ikke matchet de prisene Nordland Fylkeskommune får. Og så</i></p>		<p>rammeavtalene</p> <p>Ingen spesiell opplæring</p> <p>Fornuftig forvaltning</p> <p>Samarbeid for stordriftsfordeler</p>
--	--	---

<p><i>skulle en sitted og administrere en 80-90 avtaler. Hvor mange folk måtte en hatt for å gjort dette...”</i></p>		
<p><i>Informant 4:</i></p> <p><i>”... Vi har ingen innkjøpsavdeling i xxx kommune...”</i></p> <p><i>”... Vi hadde faktisk et eksempel på dette i Helse og omsorg. De skal jo også kjøre en konkurranse i forhold til medikamenter osv, rammeavtaler på medikamenter. De har ingen rutine...”</i></p> <p><i>”... Men klart, vi som Plan og Utvikling, har jo, vi er jo faktisk innkjøpere, hehe, og vi gjør det ofte. Vi kjører, sikker er jeg jo ikke, men tror det i alle fall hver måned går ut anbudskonkurranser. Minimum. I store ting. Vi har stort planarbeid som må gjennomføres. Kontrollering av kommuneplan, kommunal reguleringsplan, vi har konsekvensutredninger og slike ting. Da er det livsfarlig å gå ut til kun én leverandør. Da kjører vi anbudsrunder...”</i></p> <p><i>”... Du har jo hatt kontakt med xxx som leder økonomiavdelingen. Jeg har ingen oversikt over hvordan de håndterer kreditt eller lignende. Jeg vet at men kjører konkurranse, men kjenner ikke til dette i detalj.. Da må du høre med henne, for det er hun som er ekspert akkurat det området...”</i></p> <p><i>”... Vår bestiller er jo kommunestyret og kommunestyret har to dokumenter som er viktige. Det ene er budsjettdokumentet som settes for hvert eneste driftsår, og så har de jo økonomiplanen...”</i></p>		<p>Ingen innkjøpsavdeling</p> <p>Avdelingene kjøper inn selv</p> <p>Teknisk kjøper inn ofte</p> <p>Ingen intern koordinering av innkjøp</p> <p>Kommunestyret er bestiller av investeringsinnkjøp</p>
<p><i>Informant 5:</i></p> <p><i>”... Altså er kommunen som du jo sikkert kjenner en kompleks organisasjon med mange enheter. Vi er jo en trenivåkommune med rådmann, etatssjefer og</i></p>		<p>Spredt innkjøp i organisasjonen</p> <p>De største</p>

<p><i>enhetsledere under etatssjefene. Det gjør jo at en får spredt innkjøpene på ganske mange personer...”</i></p> <p><i>”..Sånn totalt så skjer de største om kjøpene og som omfattes av grensene for offentlige anskaffelser de skjer jo i stor grad i gjennom utbyggings- og næringsetaten som vi driver, som jeg er sjef for...”</i></p> <p><i>”... Han andre er slutta i kommunen, men nja hvis for eksempel omsorgsetaten eller helse kjøper inn større innkjøp som passerer over 100 000 NOK. Vi har laget oss en 100 000 NOK grense der vi har innskjerpet litt det her med når vi skal skrive protokoller og slikt, så hvis vi overskrider 100 000 NOK så rådfører de seg med oss, eller dvs. meg i første omgang, hvordan dette skal gjøres for å sørge for at dette blir mest mulig riktig opp til 500 000 NOK. Over 500 000 NOK så er det regler i forhold til utlysning i DOFFIN og det der...”</i></p> <p><i>”... Det er politikerne som bestemmer rammene og kun rammen. Dermed slipper en helt denne påvirkningen og den diskusjonen om habilitet til politikerne også. Det skaper oss i hvert fall en trygghet for at det vi lyser ut i anbud og det vi skriver av tekst med tildelingskriterier og slikt, det kan vi følge da, og ikke oppleve at politikerne begynner å forandre på det...”</i></p> <p><i>”... Jeg er litt usikker på hvordan helse eller omsorg har organisert dette. Jeg vt at det var opp til diskusjon for en stund siden, og der kan godt hende det er rammeavtaler...”</i></p> <p><i>”... Og vi leier inn konsulenter for det meste, eller ikke for det meste, men ofte da...”</i></p> <p><i>”... Vi har jo knagert... Det er jo ikke akkurat noen store lukrative budsjetter der en kan kaste penger ut</i></p>		<p>innkjøpene i teknisk avd.</p> <p>Teknisk en slags rådgiverfunksjon</p> <p>Politikerne vedtar rammene</p> <p>Ikke intern koordinering</p> <p>Bruker eksterne konsulenter</p> <p>Forvalte penger godt</p> <p>KS- Sertifisering</p>
--	--	---

<p><i>av vinduet. Hver en krone vi får trengs til vedlikehold og innkjøp osv. så jeg tror vi forsøker å holde på de pengene vi har... ”</i></p> <p><i>”... Jeg har jo forsøkt å lære litt om offentlige anskaffelser og så gikk jeg på en slik sertifisering ifra KS om offentlige anskaffelser for 4- år siden. Jeg og den som var teknisk leder den gangen tok det... ”</i></p>		
<p><i>Informant 6:</i></p> <p><i>”... Jeg har tittelen innkjøpsansvarlig... ”</i></p> <p><i>”... xxx kommune har siden 2005 vært medlem av den Fylkeskommunale Innkjøpsordninga. Altså Nordland Fylkeskommune. Som hadde en stor innkjøpsavdeling som mot en kontingent sørget for at kommunene hadde rammeavtaler... ”</i></p> <p><i>”... xxx kommune har en flat struktur så innkjøpsordningen har under fylkeskommuneavtalen vært delegert ned til 11 områdesjefer. Det betyr at hvis virksomhetsleder for en teknisk avdeling eller skole fikk melding om at noe manglet på lageret, så foretok da den innkjøpsansvarlige områdesjefen det dyrest mulige kjøpet... Han eller hun dro på byen og ordnet det... ”</i></p> <p><i>”... Ja de har det. Dem har budsjettansvar for øh, ja, skolen som dem leder, dem har budsjettansvar for teknisk sektor. Teknisk sektor er litt spesiell i kommunal sammenheng for den drives jo stort sett til selvkost. Men, ja, budsjettansvar for helse, helsefeltet, omsorgsfeltet, ja dem har budsjettansvar.. ”.</i></p> <p><i>”... Bleier på sykehjemmet for å si det rett ut. Det er store voluminøse avtaler. Og den avtalen som</i></p>		<p>Har innkjøpsansvarlig</p> <p>Deltat i fylkeskommunenes innkjøpsordning</p> <p>Innkjøp foretas av mange i org.</p> <p>Innkjøpsansvarlig involveres i fremforhandling av avtaler.</p> <p>Arbeidsgrupper for innkjøp(matriseorg)</p> <p>Kommunestyret vedtar rammene</p> <p>Innkjøpene spredt i organisasjonen</p> <p>Ingen opplæring av</p>

<p><i>fylkeskommunen forhandlet frem for oss og alle de andre kommunene den ruller frem til 2017. Så vi har kjøpt oss litt tid, ikke sant. Og det betyr at etter hvert som disse avtalene går ut, så vil jeg bli involvert... ”</i></p> <p><i>”... Det store trykket får jeg fra områdesjefene når de her rammeavtalene som fylket laget, går ut. Da kommer dem til meg og spør om.. sant, ja... ”</i></p> <p><i>”... I xxx kommune får jeg lov å sette sammen min egen faggruppe. Jeg var rask til finne sykepleiere til min arbeidsgruppe i forbindelse med legemidler. Så det å ha frihet til å sette sammen sin egen faggruppe når det kommer til områder en ikke har kunnskap om selv er viktig. Faggruppen forteller hva som skal kjøpes... ”</i></p> <p><i>”... Ja for vi må bre ta inn over oss at når kommunestyret er samlet, så er det de som er arbeidsgiveren, og dermed oppdragsgiver, så enkelt er det. Når at kommunestyret er samlet, så er det styret i Norsk Hydro som er samlet. Og de skal sette kurs, og retning og fart... ”</i></p> <p><i>”... innkjøpene er spredt ned i organisasjonen... ”</i></p> <p><i>”... De med budsjettansvar har ikke hatt noen opplæring i regelverket for offentlige anskaffelser frem til i dag... ”</i></p>		<p>de med budsjettansvar</p>
<p><i>Informant 7:</i></p> <p><i>”... og jeg jobber som innkjøpsleder i xxx kommune... ”</i></p> <p><i>”... Jeg skal være rådgiver for resten av organisasjonen, og da må jeg kunne regelverket for å kunne gjøre det. Og jeg er jo ofte involvert, i både store og små anskaffelser, og regelverket må en kunne, ellers så kommer en i saksa og det kan bli</i></p>		<p>Innkjøpsleder</p> <p>Har rådgiverfunksjon</p> <p>Avdelinger kjøper inn selv</p>

<p><i>konflikter, det kan bli klager, og da havner en i KOFA, som er instansen for klager... ”</i></p> <p><i>”... Nå er det jo slik at det ikke nødvendigvis er alt som er innom innkjøpsleders kontor før det blir kjøpt. Enhetene har jo sine egne budsjetter og styrer seg selv, men vi holder sterkt fokus på at alt skal verifiseres av rådgiver før det skal gå ut... ”</i></p> <p><i>”... De har et budsjettansvar og de har ansvaret også for at både anskaffelsesregelverket innenfor sin del av organisasjonen blir fulgt og at rutiner rundt innkjøp blir fulgt. Og det vil si at blir en usikker så tar men kontakt med innkjøpsleder... ”</i></p> <p><i>”... Nå var vi jo som mange andre kommuner en del av Nordland Fylkeskommunes Innkjøpsordning, men nå har de sagt opp avtalene med kommunene og bryr seg kun om seg selv, og etter hvert som de avtalene som kommunene var med i går ut på dato, så står vi på egen kjøl og må ut med dette her alene... ”</i></p> <p><i>”... Nei, en på helse, en på teknisk og en på bygg og eiendom. Og vi har i tillegg tatt inn en til på teknisk som skal sertifisere seg i løpet av året... ”</i></p> <p><i>... Vi har hatt forskjellige samarbeid. Bortsett ifra fylkeskommunen så har vi hatt samarbeid med de store kommunene på helgeland... ”</i></p> <p><i>”... men likevel så kjøper vi en del tjenester fordi det er så store og krevende prosjekter. Der må en nesten ha ekstern kompetanse, men det betyr jo ikke at en ikke må bidra selv, men at en benytter andre for å fullføre jobben slik at det skal bli en god kvalitet før en går ut i markedet og lyser det ut. En får en god beskrivelse. Så det kjøper vi en del tjenester innenfor. Det er jo en del av innkjøp... ”</i></p>		<p>Deltatt i fylkeskommunens innkjøpsamarbeid</p> <p>Flere med innkjøpskompetanse i org.</p> <p>Lokalt samarbeid med nabokommuner</p> <p>Kjøper inn ekstern kompetanse</p> <p>Politikerne vedtar pengebruken</p> <p>Mange som kjøper inn i avdelingene</p> <p>Ingen formell opplæring</p> <p>Innkjøpsfunksjon sertifisert</p>
--	--	---

<p>”... Politikerne sin rolle når det gjelder offentlige anskaffelser er å vedta ting, med dertil store økonomiske utfordringer en del ganger. La oss si at vi skal investere i... De er jo med på å vedta hva vi skal bruke pengene på. De store rammene, ikke sant, men de vedtar jo på en måte hva bi skal bruke pengene til. Hvordan vi derimot skal få mest mulig ut av pengene blir jo på en måte administrasjonen sin oppgave...”</p> <p>”... Ute på de store enhetene er det mange som driver og handler...”</p> <p>”... ingen formell opplæring. Kun en orientering om at de må forholde seg til dette...”</p> <p>”... Jeg er jo selv sertifisert som den første her. De som er sertifisert her i organisasjonen nåde er på en måte blitt sånn, de har dannet et innkjøpsforum som består av fire personer, med den her spisskompetansen. Og vi støtter og hjelper hverandre når det er behov for det. Så det kan på en måte være en nød- løsning på...”</p>		
<p><i>Informant 8:</i></p> <p>”... Slik vi er organisert i dag er det opp til hver virksomhetsleder å stå for innkjøpene, i grove trekk..”.</p> <p>”... Vi har ingen sentral innkjøpsansvarlig...”</p> <p>”... xxx kommune har vært med i et innkjøpssamarbeid med Nordland Fylkeskommune sammen med ganske mange kommuner i Nordland og der har jeg vært en slags kontaktperson mellom kommunen og fylkeskommunen...”</p> <p>”... Det ligger til hver virksomhet å gjøre innkjøp. Hver virksomhetsleder har ansvar for dette. Nå er</p>		<p>Virksomhetslederne står for innkjøp</p> <p>Ingen innkjøpsavdeling</p> <p>Deltatt i fylkeskommunens innkjøpssamarbeid</p> <p>Teknisk avd. har de største innkjøpene</p>

<p><i>det jo stort sett på teknisk etat at de har de største innkjøpene med de største beløpene og der det er mest arbeid med protokollskrivning, ulyksning på DOFFIN og alt det der da, men ellers så tilligger det hver virksomhet å gjøre innkjøp... ”</i></p> <p><i>”... Da går jeg inn på deres sider, ser hvilke varer de har avtaler på og hvem de har gjort avtale med innenfor den varegruppen. Så disse rammeavtalene bruker vi jo...”</i></p> <p><i>”... alle virksomhetsledere de har budsjettansvar og det er slik at det primært brukes rammeavtaler foruten for investeringer hos teknisk...”</i></p> <p><i>”... Nei vi er en to – nivåkommune med rådmann og virksomhetsledere rett under rådmannen. Nå har vi alltid tre kommunalsjefer, men de er bare rådmannens forlengede arm. De har ikke noen spesiell makt og myndighet. Det de gjør er på vegne av rådmannen...”</i></p> <p><i>”... har ikke noen kursing på offentlige innkjøp...”</i></p>		<p>Baserer innkjøp til drift på rammeavtaler</p> <p>To - nivåkommune</p> <p>Ingen opplæring</p>
<p><i>Informant 9:</i></p> <p><i>”... Innkjøpsavdeling som fremforhandler avtaler...”</i></p> <p><i>”... rekvirent handler på inngåtte avtaler...”</i></p> <p><i>”... En må jo faktisk bygge opp en prosjektorganisasjon for hvert eneste innkjøp en skal gjøre. Og det er veldig mye jobb, og det tar veldig lang tid...”</i></p>		<p>Innkjøpsavd. fremforhandler avtalene</p> <p>Rekvirenter handler selv</p> <p>Prosjektorganisering av innkjøp</p>

Vedlegg C: Koding av hvilke interne og eksterne utfordringer opplever kommunene i forbindelse med sine innkjøp?

Intervjuutskrift	Tema	Kode
<p><i>Informant 1:</i></p> <p>”... Vi har kanskje ikke like god oversikt over det som kommer fra andre etater...”</p> <p>”... Det er ikke alltid det er gevinst, for du legger ned mer arbeid og så får du ikke de prisene for du bommet på ting, bommet på markedet, ja...”</p> <p>”... Jussen i det offentlige har jo blitt veldig kompleks...”</p> <p>”... og så er det jo alltid noen som er misfornøyd siden de ikke får anbudet...”</p>	<p>Hva er de interne og eksterne utfordringene?</p>	<p>Ikke intern oversikt</p> <p>Bommet på marked</p> <p>Kompleks Juss</p> <p>Misfornøyde leverandører</p>
<p><i>Informant 2:</i></p> <p>”... Og i en kommune som er såpass liten med bare xxxx innbyggere vil det jo bli svært ressurskrevende å håndtere...”</p> <p>”... Det er jo ikke alltid en opplever å få noen tilbud. Det er jo ikke akkurat slik at det står leverandører i kø. Noen ganger kan det jo være kun én tilbyder. Selv på byggeprosjekter har vi jo aldri noen kø av tilbydere. Sånn som på et byggeprosjekt på 20-30 millioner kan det hende at vi står med to eller tre tilbydere...”</p> <p>”... Det er veldig ressurskrevende uten samarbeid...”</p> <p>”... Nei, for reglementene rundt innkjøp er jo så kompliserte at det er nesten så det ikke er mulig å gjøre et stort innkjøp i en eller annen konflikt... ... vi opplever jo også at forarbeidene for å legge til rette for en stor konkurranse er jo så omfattende, at det antakeligvis overstiger effekten ved å ha det på anbud i det hele tatt. Det tror jeg</p>		<p>Kapasitet</p> <p>Begrenset marked</p> <p>Ressurskrevende uten samarbeid.</p> <p>Komplisert regelverk</p> <p>Arbeidskrevende forarbeid</p> <p>Innsigelser fra leverandører</p> <p>Ikke tid</p> <p>Kontraktsformulering</p> <p>Avtalelojalitet</p>

<p><i>ofte skjer... ”</i></p> <p><i>”... vi hadde en gjennomgang av den innkjøpsordningen vi ble meldt ut av, akkurat i det de holdt på å avslutte dette her. Da la dem frem på overheaden omentrent en oversikt på rammeavtalene de hadde inngått i løpet av det siste året og avtaler de var i ferd med å inngå. Og av dem så var det altså ja, 3 eller 4 av 10 av avtalene som kunne gjennomføres som planlagt. Så ved langt over halvparten av dem var det begått formfeil, reist vesentlige innsigelser fra en av partene eller ikke kommet inn nok anbud eller sånne ting. Så det er ekstremt krevende selv for de som jobber på fulltid med dette... ”</i></p> <p><i>”... Sånn som teknisk avd. her hos oss de har 1 teknisk sjef, som er ingeniør, og 1 NK som er avdelingsingeniør og har mye med vann og avløp, og så er det 2 som jobber med oppmåling, og det er hele etaten. Pluss de uteseksjonsfolkene da, som graver vann etc. Så det er begrensede muligheter til å gjøre slike ting selv. Da må vi leie inn kompetanse... ”</i></p> <p><i>”... Opplever også at leverandører spekulerer i utforming av kontrakten, slik at det kan utskrives gebyrer til kommunene ved for eksempel for sen innbetaling av regninger.. ”.</i></p> <p><i>”... ikke alltid like lett å få en enhetsleder til å forholde seg til en rammeavtale når han ser at han kan få kjøpt varen billigere et annet sted... ”</i></p>		
<p>Informant 3:</p> <p><i>”... kommunene har lent seg tungt mot Nordland Fylkeskommune i det innkjøpssamarbeidet som ble etablert, jeg tror det var på 1990-tallet. Det</i></p>		<p>Lent seg for mye på Fylkesavtalen</p> <p>Gjort regelverket mer</p>

<p><i>var før jeg begynte her, jeg fikk bare høre "At det var nå den Fylkesavtalen". Det var liksom den vi skulle bruke, og dermed så blir det på en måte ikke så mye fokus på de tingene som går på den daglige driften..."</i></p> <p><i>"... Vi har da gjort regelverket enda mer komplisert. Vi skylder jo på Brussel og sier at dette er noe som er dyttet på oss, men vi har jo gjort det enda mer komplisert i Norge. Mer enn det den EØS -avtalen sier at vi skal gjøre..."</i></p> <p><i>"... En skal kunne "stamme-språket", en skal kunne vite hva som er gjengs i markedet og hva en faktisk kan oppnå med en forhandling. Det er jo litt vanskelig..."</i></p> <p><i>"... Det er veldig komplisert, og vi er jo ikke riktig ferdig med dette, og jeg vet ikke om vi får noen rettssaker på nakken på slutten. Det får vi nå bare se på..."</i></p> <p><i>"...Her er det slik at det er ulik kompetanse, det skiftes ut personale, det blir ulike systemer mange plasser og de avtalene går over mange år i alle fall tre år, som jo er vanlig..."</i></p> <p><i>"... Vi burde hatt bedre oppfølgingsverktøy på anskaffelsessiden. Da tenker jeg på datasystemer. Vi var jo inne for noen år siden og nesten kjøpte oss et nytt innkjøpssystem. Det har noe med at alle sammen får med seg prisene og greier å følge med seg at en får den prisen en egentlig skulle hatt..."</i></p>		<p>komplisert</p> <p>Markedsforståelse</p> <p>Leverandørproblemer</p> <p>Ikke total oversikt</p> <p>Mangler oppfølgingsverktøy</p>
---	--	--

<p>Informant 4:</p> <p>”... bemanningssituasjonen og personalsituasjonen og det med kostnad i forbindelse med utvikling og lønn osv. det har virket mot en utvikling i forholdt til en egen innkjøpsavdeling...”</p> <p>”... Vi hadde faktisk et eksempel på dette i Helse og omsorg. De skal jo også kjøre en konkurranse i forhold til medikamenter osv, rammeavtaler på medikamenter. De har ingen rutine...”</p> <p>”... Da må vi bare ringe Lås og Sikkerhet og da får vi det gjort. Men saker som er planbart og som står i økonomiplanen og der man har mer tid, alt dette kjøres uansett og settes på konkurranse...”</p> <p>”... Vi har jo faktisk en avdeling med fire ansatte og hvis du har store prosjekter da kan vi ikke knytte alle opp til det prosjektet. Da er du død med alt som heter vanlig kundearbeid eller vanlig drift...”</p> <p>”... Klart, hvis man har få ansatte i en liten avdeling, og man har masse arbeidsoppgaver der, da blir det vanskelig...”</p> <p>”... De andre avdelingene som har bare av og til en anbudskonkurranse, for eksempel helse der en har innkjøpskonkurranse om medikamenter og ting og tang. De har det hvert tredje år. Hvert tredje år har du også fire-fem nye ansatte...”</p> <p>”... jeg har min syvende rådmann på fem år. Det er litt avhengig av ledelsen her. Hvis en har en rådmann som er veldig opptatt med å være ryddig da blir det bra. Hvis vi har en rådmann som er i en slik liten kommune et halvt år, dvs.</p>		<p>Ikke kapasitet til å utvikle innkjøpsområdet.</p> <p>Ingen kommunale rutiner for innkjøp</p> <p>Uforutsette hendelser</p> <p>Prosjekt vs. Drift</p> <p>Ikke kapasitet til opplæring</p> <p>Innkjøp utføres for sjeldent</p> <p>Ikke lederfokus</p> <p>Hyppig lederskifte</p> <p>Ikke fokus på regelverk</p> <p>Rutiner og prosedyrer</p> <p>Bemanning</p> <p>Intern organisering</p> <p>Lyser ut uten anbud</p>
--	--	--

<p><i>rådmannens prøvetid, han tar det ikke opp! Da blir det ikke bra... ”</i></p> <p><i>”... jeg har selv opplevd det at rådmenn som skal være her bare et halvt års tid, de greier ikke å bygge opp en strategi, de kan ikke bygge opp et samarbeid, det går ikke an å gjøre noe som helst... ”</i></p> <p>Informant 4 etter revisjon:</p> <p><i>”... Holder ikke fokus på dagens regelverk... ”</i></p> <p><i>”... Mangelfulle rutiner og prosedyrer... ”</i></p> <p><i>”... Mangler ressurser... ”</i></p> <p><i>”... Utfordringer med organiseringen... ”</i></p> <p><i>”... I dag kjøper en mange tjenester, men har ikke lyst dem ut på anbud, selv om det i henhold til kostnaden på dette, skulle vært utlyst på offentlig anbudsrunde... ”</i></p> <p><i>”... I luftlinje er det 400 meter mellom legekontor og sykehjem, men det er ingen kontakt. Hvis rådmannen ikke kaller inn til ledermøte, vil det aldri være kontakt mellom disse... ”</i></p> <p><i>”... Trodde vi var ryddig, men det var vi ikke. Hadde så god magefølelse, men den gang ei.. ”.</i></p> <p><i>”... Har kjøpt IKT uten konkurranseutsetting. Til og med revisjonen for å kontrollere innkjøpsarbeidet i kommunen ble ikke konkurranseutsatt i henhold til regelverket... ”</i></p> <p><i>... Vi opplever ofte å få få tilbydere i en slik konkurranse. Det er ikke mange som er interessert i å levere til vår kommune. Selv om det legges ut på Doffin ser en da at en kanskje får bare 1 eller 2 tilbud. Ofte så er det bare 1 tilbyder i en konkurranse, og hvor er da den konkurransevirkningen? Hadde en investering på</i></p>		<p>Koordinering</p> <p>Komplisert fagfelt</p> <p>Manglende innkjøpskompetanse</p> <p>Begrenset marked</p> <p>Budsjettår</p>
--	--	---

<p>75 millioner, og fikk da kun tilbud fra en entreprenør. Det blir jo ikke noen konkurranse. Hvordan greier vi i tillegg å vurdere om den prisen er riktig eller ikke? Nytter ofte ikke å kjøre flere anbudsrunder, blir ikke noen flere leverandører av det... ”</p> <p>”... Det som i tillegg lager en utfordring er at jeg ofte ikke kan få ut anbudene før budsjettet for året er fastsatt. Det fastsettes i desember året før. Budsjettet problematiserer dermed det med å kunne planlegge god tid. De private vil jo sikre se fulle oppdragsbøker lenge før jul, slik at kapasiteten gjerne er brukt opp når kommunen har fått satt sine budsjett. Dette er gjerne en utfordring for oss, det at en ikke kan samkjøre det offentlige med det private på dette området... ”</p>		
<p>Informant 5:</p> <p>”... Vi er jo ikke mange i organisasjonen som holder på med forskjellige ting der da. På teknisk sider er vi jo to personer som holder på med type større innkjøp. Så vi er ikke så mange... ”</p> <p>”... Så utfordrer vi jo innimellom bedriftene på dette for vi lærer oss jo fort hvem som eventuelt utnytter det hvis vi sånn raskt bare tar en telefon... ”</p> <p>”... Noen ganger kan vi jo oppleve at vi står i en grøft og at vi må ha en skjøtemuffe og tar kontakt med leverandører. Noen av leverandørene har jo da forsøkt seg på å ikke gi oss gode priser da, for det skal skje fort. Men så kan du oppleve at dagen etterpå så skal du ha tre skjøtemuffer og så kan vi få den for den samme prisen som den ene... ”</p> <p>”... det var snakk om et vannverk ute på en plass i</p>		<p>Begrensning mht personell</p> <p>Leverandører utnytter når en må ha hastekjøp.</p> <p>Formkrav fordyrer</p> <p>Tør ikke utfordre regelverk</p> <p>Regelverk gir dyrere innkjøp</p> <p>Forsiktige pga frykt for formfeil</p>

<p><i>kommunen, et slikt avsaltningsanlegg, der vi kommunen er pålagt å følge LOA noe som gjør at vi må lage et anbudsgrunnlag, vi må lage beskrivelser, vi må ha konsulenter, vi må ha masse styr inn. Og kjørte et prosjekt der med alt dette her og fikk alt beskrevet. Jeg mener det ble 17 millioner alt dette her. Så kastet en lokal bedrift seg rundt og pratet med en leverandør uten noe anbud eller noe som helst og kjøpte dette anlegget det var snakk om til 5,5 millioner...”</i></p> <p><i>”... vi tør i hvert fall ikke utfordre regelverket. Det er, du blir jo med en gang klaget inn og hengt ut i aviser og alt mulig, så det er vanskelig mange ganger...”</i></p> <p><i>”... Og jeg tror ikke LOA alltid er med å sørge for at vi får den billigste varen, for å si det slik...”</i></p> <p><i>”... Bare du glemmer en paragraf et eller annet sted så blir en jo straffet, og kan risikere å måtte møte firmaet i retten, så det gjør jo at vi er kjempesiktede med måten vi gjør ting på...”</i></p> <p><i>”... Vi har jo mislykkede anbudskonkurranser på bygg for eksempel, der vi bare har 1 tilbyder og han prismessig er høyt over det vi har estimert i hvert fall. Da er det jo en mislykket konkurranse vi må kutte ut...”</i></p> <p><i>”... Sånn som hos oss, her er vi så spredt. Vi har jo mange kretser i kommunen, og mange øyer og mange vedlikeholdsbase, på hver hovedkrets osv. I det øyeblikket du skal begynne å frakte noe, frakten er jo så dyr. Så det du kan handle på en måte på plassen det...”</i></p>		<p>Varierende konkurranse</p> <p>Dyrt å bo i distriktene</p>
<p>Informant 6:</p> <p><i>”... Hvis en ser på organisasjonen jeg kjenner</i></p>		<p>Avtalelojalitet og innkjøpsdisiplin</p>

<p><i>best, som er xxx, men som andre også har utfordringer med, er den største utfordringen innkjøpsdisiplin og avtalelojalitet... ”</i></p> <p><i>”... de kjappe og dyre løsningene blir valgt når ting skal anskaffes... ”</i></p> <p><i>”... Innkjøpsansvaret i kommunen er ikke definert... ”</i></p> <p><i>”... innkjøpene skjer for langt ned i systemet. Skjer hos ansatte som ikke har fått definert dette som sin oppgave i systemet... ”</i></p> <p><i>”... barnehager som dropper rammeavtale fordi det er lettere for dem å handle i nærbutikk. Det å bruke rammeavtalen ville si at en måtte planlegge sine innkjøp, i og med at det da bare ble levert matvarer 1 gang i uken... ”</i></p> <p><i>”... Manglende kompetanse om avtaler... ”</i></p> <p><i>”... mangelfulle rutiner og prosedyrer... ”</i></p> <p><i>”... kompetanse, det er klart at kompetanse på anskaffelser er null i kommunen mot regelverket... ”</i></p> <p><i>”... at det brukes for mye penger på å gjøre feil innkjøp. Ikke på at det kjøpes inn feile ting, men at det kjøpes inn riktig ting til feil pris. Prisen på varen blir for høy i forhold til det man kan få med riktig inngåtte rammeavtaler... ”</i></p> <p><i>”... men jeg mener rådmannen rent strategisk burde plassert meg i sin stab. Jeg har fått sagt det, men ikke fått gehør, men akseptert situasjonen og er innstilt på å gjøre en god jobb likevel. Det store problemet med akkurat denne organiseringen er at en får tildelt en jobb, men uten myndighet. En må styre gjennom leddet over seg... ”</i></p>		<p>Lettvinthet</p> <p>Ikke definert innkjøpsansvar</p> <p>Innkjøp skjer ”overalt og av alle”</p> <p>Dårlig planlegging</p> <p>Manglende opplæring</p> <p>Rutiner og prosedyrer</p> <p>Kompetanse</p> <p>Riktige avtaler</p> <p>Ingen instruksjonsmyndighet</p> <p>Manglende avtalekontroll</p> <p>Byråkratisk regelverk.</p> <p>Hyppig lederbytte</p>
--	--	---

<p>”... Og ingen, kanskje det viktigste av alt, det er ingen som har ført kontroll med at de felles/sentrale inngåtte fylkesavtaler har blitt overholdt...”</p> <p>”... jeg har kunnet tenke meg mange oppmykninger i regelverket, men jeg er ikke i stand til å fortelle her og nå... La meg komme med eksempel. Du har lagt ut anbud om det skolesystemet i DOFFIN. Så ringer det en tilbyder. Da har jo de andre tilbydere rett på samme svaret, selv om de ikke har spurt selv. Det er ikke nok at du tar av røret og ringer de andre og sier at ... har spurt om det og det, og her er svaret. Det skal publiseres på DOFFIN. Det her er en slik stivbent firkantet regelpraktisering som, men vi må bare leve med det, men, men... Ja. Det kan bli mye byråkrati...”</p> <p>”... Siden 2005 så har vi skiftet rådmenn fem ganger. Du skjønner en får jo ikke kontinuitet. Og du skjønner at en får jo heller ikke kontinuitet i leddene under heller. For lederskap er jo en gang slik at det er ferskvare. En må hele tiden være der, en må hele tiden trykke på...”</p>		
<p>Informant 7:</p> <p>”... Utfordringer med å få ledelsen til å prioritere stillinger...”</p> <p>”... For lite stillinger til å ivareta innkjøpsarbeidet...”</p> <p>”... En enkelt innkjøpsleder greier ikke å ha god kunnskap i alle ting og er avhengig å snakke med folk...”</p> <p>”... det som oftest får fokus er de store prosjektene, mens hverdagslige ting får en mindre</p>		<p>Ledelsesutfordringer</p> <p>Bemanning</p> <p>Koordinere innkjøp</p> <p>Prioritering</p> <p>Planlegge innkjøpene</p>

<p><i>betydning... ”</i></p> <p><i>”... Den store jobben er det å planlegge sine anskaffelser, slik at anskaffelsen blir god og bidrar i organisasjonen... ”</i></p> <p><i>”... Det er vanskelig å få forståelse for at innkjøp må samordnes innad i organisasjonen... ”</i></p> <p><i>”... Ingen konsekvens for de som ikke samkjører innkjøpene... ”</i></p> <p><i>”... For mange folk som driver og handler... ”</i></p> <p><i>”... og de vet ikke engang at de har rammeavtaler... ”</i></p> <p><i>”... uten dedikerte folk på innkjøp som kjenner til og skal kjenne til avtalene... ”</i></p> <p><i>”... Har ingen formell opplæring av enhetslederne (de budsjettansvarlige)... ”</i></p> <p><i>”... Har ingen IKT systemer for rammeavtaler, noe som gjør at det er vanskelig å overvåke om avtaler overholdes... ”</i></p> <p><i>”... Ledelsesproblem internt på noen av disse avdelingene som gjør at ikke alle av disse vil kunne brukes i forbindelse med innkjøpsprosesser som tiltenkt. Ikke noe press fra toppledelse for å få til dette heller. (Lokal ledelse mangler vilje til å bruke lokale avd. ressurser på dette fagfeltet)... ”</i></p> <p><i>”... Lønn og innkjøp er de to største utgiftspostene i offentlig sektor. Fokus på nedbemanning for å spare ressurser. Innkjøp ikke et tema i forbindelse med besparelser. ”Det eneste som gjelder er å kutte hoder... ”</i></p> <p><i>”... Kommunen har ikke nok kompetanse selv til å ikke leie inn kompetanse (på store kontrakter). Leier derfor inn mye kompetanse... ”</i></p>		<p>Koordinering</p> <p>Innkjøp spredt ut i org.</p> <p>Mangler ”pisk”</p> <p>Begrenset kompetanse</p> <p>Mangelfull opplæring</p> <p>Avtaleoppfølging</p> <p>Ledelse ser ikke betydning av innkjøp</p> <p>Begrenset intern kompetanse</p> <p>Begrenset markedsforståelse</p> <p>Fylkeskommunens innkjøpssamarbeid</p>
---	--	---

<p><i>"... innkjøpsleder har en viss markedsforståelse, men ikke noe tema ellers i organisasjonen. Muligheter til å spare penger hvis en kjenner markedet..."</i></p> <p><i>"... Nå var vi jo som mange andre kommuner en del av Nordland Fylkeskommunes Innkjøpsordning, men nå har de sagt opp avtalene med kommunene og bryr seg kun om seg selv, og etter hvert som de avtalene som kommunene var med i går ut på dato, så står vi på egen kjøll og må ut med dette her alene..."</i></p>		
<p>Informant 8:</p> <p><i>"... Hva det ender opp med det vet jeg per i dag ikke, så vi får se, men jeg håper det blir en eller annen form for samarbeid. At det blir noen som blir skolert og som blir god på dette og kan hjelpe alle kommunene med det vi trenger..."</i></p> <p><i>"... Jeg tror ikke så vidt jeg vet at noen er kurset eller har noen utdanning innenfor dette med innkjøp, så jeg vil jo tro at man er litt usikker i denne her prosessen..."</i></p> <p><i>"... Jeg kan det ikke i detaljer, men den dagen jeg skulle få behov for å gå ut og gjøre en større greie, så vil jeg jo ha lest det og satt meg litt mer inn i det..."</i></p> <p><i>"... Kommunen er jo e jo så mangslungen altså. Det er jo så mange områder i en kommune som en skal ha fagkunnskaper om..."</i></p> <p><i>"... så hvis du skal ha noe god kompetanse så må du j nesten bruke den ofte for å bli god. Og det ser jeg jo ikke at vi... Vi er så pass små at vi gjør det sjeldent..."</i></p> <p><i>"... Har ingen elektroniske innkjøpssystemer, opp</i></p>		<p>Samarbeid utløper</p> <p>Ikke opplæring</p> <p>Ingen kunnskap om regelverk</p> <p>Begrenset kapasitet</p> <p>Hyppighet på innkjøp</p> <p>Oppfølging av avtaler</p>

<p><i>til hver enkelt å følge opp avtalene... ”</i></p>		
<p>Informant 9:</p> <p><i>”... Og det er lite personell her og store interne oppgaver å gjøre denne jobben...”</i></p> <p><i>”... Utfordringen er RESSURSER, det å ha ressurser for å følge opp en avtale. Det er jo det som hele tiden er utfordringen...”</i></p> <p><i>”... Og vanlige store problem er jo at i offentlig sektor så er en veldig, veldig opptatt av å lage budsjett, og så er en jo sykkelig opptatt av å bokføre kostnader, men akkurat denne biten midt i mellom, det med hva pengene brukes til, det er en jo ikke opptatt av i det hele tatt. Det er jo der innkjøp burde vært sterkt inne, både med revisjon og kontroll, og satt av mye større ressurser for å se om vi faktisk får de vilkårene vi har bedt om og avtalene brukes slik de skal brukes...”</i></p> <p><i>”... I privat næringsliv prater vi om det at vi har kostnader til inntekts erverv, altså for å tjene penger er du nødt til å påføre deg selv noen kostnader. Men i offentlig sektor er mantraet, og det her gjelder alle politiske partier på alle nivåer, men mantraet er man skal spare gjennom å kutte stillinger...”</i></p> <p><i>”... Vi har faktisk ikke de ressursene som skal til for å forvalte det regelverket vi er satt til å forvalte. Da blir det knallharde prioriteringer: Hva skal vi gjøre og hva skal vi IKKE gjøre?... ”</i></p> <p><i>”... Og så er det slik at innkjøp har blitt offer for en god del politiske festtaler der en skal bruke innkjøpsinstituttet til alskens andre gode formål...”</i></p> <p><i>”... Vi har jo den funksjonen med at vi skal få noe</i></p>		<p>Stort arbeidsomfang</p> <p>Begrensede ressurser</p> <p>Innkjøp ikke fokus</p> <p>Spare gjennom å kutte stillinger</p> <p>Må prioritere arbeidsoppgaver</p> <p>Alskens gode formål</p> <p>Regelverk ikke hensiktsmessig</p> <p>Klageadgang</p> <p>Innsynsretten</p> <p>Regelverket hindrer gode priser</p>

fornuftig, dvs. noe forretningsmessig fornuftige avtaler. Selvfølgelig ikke for enhver pris, for det er jo noen hensyn en skal ta. Men innenfor det lovverket vi er satt til å forvalte er det nesten ikke plass til slike ting... ”

”... Og du aner ikke hvor mange dårlige tapere det finnes der ute... Som aldri aksepterer at anbudet deres ikke var godt nok. Og i desperasjonen for å få en omkamp så begynner de å lete etter en formell feil. Og finner de det har de jo en avvisningsgrunn, og da er det jo rett til domstolen enten for å få en avvisning av konkurransen eller til KOFA. Og det går milliarder av offentlige kroner som forsvinner i det der sluket som heter dårlige tapere... ”

”... innsynsretten lammer oss jo fullstendig. Vi bruker uker og måneder på parlamentering og diskutering frem og tilbake, for det er klart at det er mange leverandører som på ingen måte ønsker å slippe ut ”forretningshemmeligheter”... ”

”... Nei, altså for å si det slik at skal du skrive et anbud slik at du er uangripelig i forhold til klager så må det nesten utformes sånn at du får ikke noen økonomisk effekt ut av det... ”

”... Det er synd å si det, og det er jo litt sånn politisk at man er mer opptatt av å ikke havne i retten og ikke havne i KOFA enn å faktisk gjøre en bra anskaffelse... ”