

Anskaffelsesfunksjonen – en skjult ressurs?

**Hvordan kan anskaffelsesfunksjonen brukes
strategisk for økt verdiskapning i kommunene?**

Av

Heidi Vargeid og Lisbet Kjøniksen

Avhandling avlagt ved
Handelshøjskolen i København for graden
Master of Public Administration 2015



CBS

COPENHAGEN
BUSINESS SCHOOL

HANDELSHØJSKOLEN



HINT





HINT

**SAMTYKKE TIL HØGSKOLENS BRUK AV MASTER-/BACHELOR-
/KANDIDAT- OG PROSJEKTOPPGAVER**

Forfatter(e): Heidi Vargeid og Lisbet Kjøniksen

Tittel: Anskaffelsesfunksjonen – en skjult ressurs?

**Hvordan kan anskaffelsesfunksjonen brukes strategisk for økt
verdiskapning i kommunen(e)?**

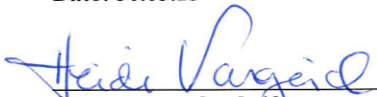
Studieprogram: Master of Public Administration

Kryss av:

Vi/jeg samtykker i at oppgaven gjøres tilgjengelig på høgskolens bibliotek og at den kan publiseres på internett i fulltekst via BIBSYS Brage, HiNTs åpne arkiv

Vår/min oppgave inneholder taushetsbelagte opplysninger og må derfor ikke gjøres tilgjengelig for andre
Kan frigis fra: _____

Dato: 30.03.15


underskrift


underskrift

Forord

Denne avhandlingen retter søkelyset mot hvordan kommunene kan integrere anskaffelsesfunksjonen i det strategiske virksomhetsarbeidet i kommunen, og derigjennom legge til rette for økt verdiskapning. Verdiskapning er et viktig, men lite fokusert punkt i formålsparagrafen til lov om offentlige anskaffelser, og vi har ønsket å få innsyn i hvordan anskaffelsesfunksjonen, strategisk virksomhetsstyring-/ledelse og verdiskapning henger sammen i kommunene.

Med denne avhandlingen settes sluttstrek for et vel to år langt masterstudium i programmet «Master of Public Administration». Tiden sammen med medstudenter fra ulike sektorer og profesjoner har gitt mange konstruktive debatter og refleksjoner over egen praksis som ledere, og et verdifullt sosialt studentfelleskap. Det å jobbe med avhandlingen har vært lærerikt og gitt nye refleksjoner og innsikt, men samtidig en krevende balansegang mellom studiearbeidet, jobb og familieliv der prioriteringene de siste tre måneder har vært harde.

Vi vil rette en spesiell takk til respondentene som velvillig har stilt seg til disposisjon for å dele av sin erfaring og kunnskap om offentlige anskaffelser. Opplevelsene og synspunktene de har formidlet er verdifulle og er viktige bidrag til praksisfeltet. Vi håper at vår fremstilling evner å videreformidle deres informasjon gjennom empirien på en god og gjenkjennelig måte.

Det er også viktig for oss å takke våre arbeidsgivere som med god støtte har tilrettelagt for at vi har fått muligheten til å fullføre dette utdanningsløpet. Vi er takknemlige for den muligheten vi har fått til faglig og personlig vekst.

Vår veileder Jan Ole Similä fortjener heder og ære for tett oppfølging, raske tilbakemeldinger og god veiledning gjennom hele prosessen. Det har vært moro å diskutere med en som er kunnskapsrik og samtidig genuint opptatt av temaet offentlige anskaffelser.

Helt i sluttspurten av dette store arbeidet kjennes deg også riktig å gi ros til våre familier som har støttet oss med en stor porsjon tålmodighet og oppmuntring. Vi ser frem til å få mer tid sammen med våre nære og kjære som i lengre tid har vært nødt til å se oss tilbringe all fritid ved skrivebordet.

Sammendrag

Denne masteravhandlingen handler om offentlige anskaffelser med fokus på ledelse, organisering og aktørenes opplevelse av handlingsrommet innenfor gjeldende regelverk og reiser problemstillingen: *Hvordan kan anskaffelsesfunksjonen brukes strategisk for økt verdiskapning i kommunene?*

Temaet har opptatt oss, og er relevant grunnet anskaffelsesområdets forvaltning av felleskapets goder. Formålet med undersøkelsen har vært å utforske hvordan offentlige anskaffelser kan fungere som et strategisk virkemiddel for økt verdiskapning gjennom sentrale ledelses- og styringsprosesser, formålstjenlig organisering og hensiktsmessige arbeidsprosesser. I tillegg har aktørenes opplevelse av handlingsrom gitt innsikt i forhold som virker enten hemmende eller fremmende for at anskaffelsesfunksjonen skal kunne fungere som et strategisk virkemiddel. Vi har utarbeidet tre forskningsspørsmål til henholdsvis *ledelsesdimensjonen, organisasjonsdimensjonen og atferdsdimensjonen*. For å kunne belyse problemstillingen har vi tatt utgangspunkt i Erik Johnsens teori om ledelse som et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill med andre, samt foretaket som ledet system. I tillegg er institusjonell og nyinstitusjonell teori relevant for å utforske hvordan opplevelse av handlingsrom påvirker aktørenes atferd. De teoretiske perspektivene har vært retningsgivende for utforming av problemstillingen, forskningsspørsmålene, samt for operasjonalisering av spørsmål til intervjuguiden der vi har stilt opp teoretiske kategorier til videre oppfølging og støtte i analyse av datamaterialet.

Avhandlingen har en hermeneutisk- fenomenologisk tilnærming med et sosialkonstruksjonistisk perspektiv, og vi har benyttet kvalitativ, deduktiv metode for datainnsamlingen. Det er gjennomført en kvalitativ undersøkelse ved hjelp av både individuelle dybdeintervjuer og gruppeintervjuer, i tillegg til dokumentundersøkelser. I analyse av datamaterialet har vi brukt innholdsanalyse som metode.. Vi sitter igjen med et betydelig empirisk materiale som i stor grad er sammenfallende med annen relevant empiri som foreligger. Funnene viser at lederforankringen av innkjøpsfunksjonen er svak, mål- og resultatorienteringen er svakt utviklet, organiseringen og oppgavefordelingen tenderer til å virke tilfeldig og uavklart, samtidig som kompetansen på offentlige anskaffelser er utilstrekkelig. Blant funnene ses også en sterk tendens hos respondentene at frykten for å gjøre feil styrer praksis, og at kompetanse er en viktig årsaksforklaring til dette. Et overraskende og markant funn vi gjorde er at fullmaktstrukturene i liten grad beskriver hvordan ansvar og myndighet for anskaffelser er distribuert i organisasjonen.

En undersøkelse som denne har flere avgrensninger og vil derfor bare kunne gjelde for de områder vi har valgt å undersøke. Vi er ydmyke for de begrensninger som ligger i vår empiri, men håper samtidig at våre analyser og konklusjoner kan fungere som anbefalinger til praksisfeltet på områder som ledelse, organisering, kompetanse og for å utfordre «nullfeilkulturen» på innkjøpsområdet.

Abstract

Public procurement is a relevant topic because of its great significance in the public sector. Due to the EEA (European Economic Area) agreement, the public sector in Norway is obligated to follow the EU regulations for public procurement in addition to their own national regulations. There is a substantial amount of public funding used on procurement and the processes related to it and an overwhelming amount of regulations to know about. Procurement has a direct effect on how a community uses its resources to create value. Our goal was to explore and determine how public procurement can be used as a strategic tool for increased value through management and control processes, effective organization and clearly defined procedures. In addition, the user's experience of flexibility within the guidelines and regulations provides insight into conditions which affect the outcome. Our research questions address the function of management, organizational processes and behavioral aspects in relation to procurement practices. We have used Erik Johnsen's theory about leadership in regard to goal-setting, problem-solving and influential interactive communication, as a guiding principal. Institutional and neo-institutional theories are also relevant in exploring how the experience of flexibility within the regulations affects user behavior. New Public Management has been an overarching frame of reference when it comes to understanding the basis for public procurement, modernization and reform in the public sector.

We have used qualitative and deductive methods of research, which included the collection of in-depth information through interviews with procurement professionals, as well as, pertinent official document studies. We found that leadership goal- and result-orientation is weak and that organization and task management indicate ineptitude in public procurement. Amongst the findings, we also saw a strong tendency of the respondents to fear wrongdoing, which affects their decision-making and actions within the procurement function.

A surprising and critical finding in our research was that systems were not in place to insure the delegation and authorization of procurement practices and procedures. The involvement and follow-up of management was not defined and, in some cases, non-existent.

Our resulting research data corresponds with other relevant research material, yet, we acknowledge the limitation of our findings. We hope that our analyses and conclusions result in positive changes in the practical field of public procurement, specifically in the areas of management/leadership, organization and the competence and confidence to practice effective procurement.

Key words: Public procurement, strategic tool, management, leadership, organization, delegation, experienced flexibility, competence, regulations, fear of wrong doing, creating value.

Innholdsfortegnelse

Forord	i
Sammendrag	ii
Abstract	iii
Begreper og definisjoner	vii
1. Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Studiens formål	3
1.3 Problemstilling	3
1.4 Reservasjoner og forbehold	6
1.5 Disposisjon av oppgaven	7
1.6 Offentlige anskaffelser	8
1.7 Om caset – Øvre Romerike Innkjøpsamarbeid(ØRIK)	9
1.8 Annen empiri	11
2. Teori	13
2.1 New Public Management	13
2.2 Den konseptuelle foretaksmodellen	16
2.3 En integrert ledelsesteori	17
2.3.1 Ledelsesfunksjonen	19
2.3.2 Ledelsesprosessen	21
2.4 Institusjonell teori og nyinstitusjonell teori	22
2.4.1 De tre institusjonelle pilarene	23
2.5 Teoretisk rammeverk for analyse – inndeling i teoretiske kategorier	28
3. Forskningsmetode	30
3.1 Metodisk tilnærming	30
3.1.1 Vitenskapsteoretiske refleksjoner(ontologi og epistemologi)	30
3.1.2 Sosialkonstruksjonisme	31
3.1.3 Kvalitativ metode	32
3.1.4 Induktiv versus deduktiv tilnærming	32
3.1.5 Undersøkelsesdesign	32
3.1.6 Casestudie	33
3.1.7 Etske refleksjoner	34
3.2 Utvalg av enheter og kilder	35
3.2.1 Utvalg av respondenter til intervju	36
3.2.2 Utvalg av kilder til dokumentstudier	38
3.2.3 Vurdering av kildenes kvalitet	39
3.3 Datainnsamling	39

3.3.1 Individuelle intervjuer	39
3.3.2 Gruppeintervjuer	40
3.3.3 Gjennomføring av intervjuene	40
3.3.4 Dokumentundersøkelser	42
3.4 Dataanalyse.....	43
3.4.1 Beskrivelse.....	43
3.4.2 Innholdsanalyse, systematisering og kategorisering.....	43
3.4.3 Sammenbinding.....	45
3.4.4 Tolkning.....	46
3.5 Kvalitetssikring	47
3.5.1 Reliabilitet.....	47
3.5.2 Intern gyldighet	48
3.5.3 Ekstern gyldighet (overførbarhet)	50
3.6 Avsluttende metoderefleksjon	50
4. Analyse	51
4.1 Ledelsesfaktorer og styring.....	52
4.1.1 Empiri	53
4.1.2 Empirisk analyse	64
4.1.3 Teoretisk analyse.....	69
4.1.4 Konklusjon og refleksjon.....	74
4.2 Organisering og organisatoriske prosesser	75
4.2.1 Empiri	76
4.2.2 Empirisk analyse	88
4.2.3 Teoretisk analyse.....	94
4.2.4 Konklusjon og refleksjon.....	98
4.3 Regelverk og opplevd handlingsrom.....	99
4.3.1 Empiri.....	102
4.3.2 Empirisk analyse	115
4.3.3 Teoretisk analyse.....	118
4.3.4 Konklusjon og refleksjon.....	122
4.4 Empiri og alternativ teori.....	123
5. Konklusjoner og avsluttende drøftinger.....	127
5.1 Forskningsspørsmålene og praksis.....	127
5.2 Empiriske funn og teorier	128
5.3 Problemstillingen og funnene	129
5.4 Avsluttende refleksjoner.....	131
Litteraturliste.....

- Vedlegg 1 Epostforespørsel om intervjuavtale
- Vedlegg 2 Intervjuguide
- Vedlegg 3 Innkjøpsreglement for alle ØRU-kommunene
- Vedlegg 4 Reglement for ØRIK
- Vedlegg 5 Instruks for innkjøpsansvarlig
- Vedlegg 6 Instruks for produktansvarlig

Figurer og tabeller

Figur 1.1 Organisasjonsoversikt for innkjøpssamarbeidet (Vargeid og Kjøniksen, 2015)	10
Figur 2.1 Helhetlig modell for av organisasjonen (Busch et al, 2010)	16
Figur 2.2 Ledelselærens idealmodell (Johnsen, 1995)	18
Figur 2.3 Ledelse som funksjon i et helhetlig perspektiv (Busch et al, 2010)	20
Figur 2.4 Sammenhengen mellom de grunnleggende ledelsesprosessene (Busch et al, 2010)	21
Figur 2.5 Institusjonelle mekanismer (Busch et al, 2010)	23
Figur 4.1 Hovedkategori med underkategorier – ledelsesdimensjonen (Vargeid og Kjøniksen, 2015)	53
Figur 4.2 Samspillsprosessene (Johnsen, 1995)	70
Figur 4.3 Hovedkategori med underkategorier - organisasjonsdimensjonen (Vargeid og Kjøniksen, 2015)	75
Figur 4.4 Anskaffelsesprosessen (Vargeid, 2015)	99
Figur 4.5 Hovedkategori med underkategorier – atferdsdimensjonen (Vargeid og Kjøniksen, 2015)	100
Figur 4.6 Institusjonelle mekanismer (Busch et al, 2010)	118
Tabell 2.1 De tre institusjonelle pilarene (Busch et al, 2007)	24
Tabell 2.2 Teoretisk rammeverk for analyse (Vargeid og Kjøniksen, 2015)	29
Tabell 3.1 Oversikt over kategorier (Vargeid og Kjøniksen, 2015)	44

Begreper og definisjoner

Anbud

Bindende tilbud (inngitt i en anbudskonkurranse) om å levere en vare, yte en tjeneste eller utføre et bygg- og anleggs, som kan aksepteres av oppdragsgiver uten behov for forhandlinger, hvor presiseringer og avklaringer er tillatt, men hvor forhandlinger er forbudt.

Anskaffelse/innkjøp

Omfatter aktiviteter i forbindelse med anskaffelse av varer og tjenester fra eksterne kilder. Målet er at varen og tjenesten dekker et behov, og at det kjøpes inn til best mulige betingelser og samtidig tilfredstiller krav til kvalitet, kvantitet og tilgjengelighet. Bedrifter og offentlige virksomheter gjennomfører sine innkjøp med definerte prosesser for å sikre optimal konkurranse i markedet og for å unngå juks.

Anskaffelsesprosedyrer

Anskaffelsesprosedyren er en formalisert fremgangsmåte for gjennomføring av en anskaffelsesprosess. De viktigste prosedyrene (konkurranseformene) er:

- Åpen anbudskonkurranse
- Begrenset anbudskonkurranse
- Konkurranse med forhandling
- Konkurransepreget dialog
- Dynamisk innkjøpsordning

Direkte anskaffelse

Kun leverandøren eller leverandørene som er invitert av oppdragsgiver uten forutgående kunngjøring kan levere tilbud.

DOFFIN

Den norske offisielle databasen for offentlige innkjøp og kunngjøringer av offentlige anskaffelser.

Anskaffelsesstrategi

Beskrivelse av virksomhetens overordnede veivalg og satsinger for virksomhetens fremtidige anskaffelser. Den viser områder som skal prioriteres i de nærmeste årene fremover for at virksomheten skal nå sine overordnede og langsiktige mål.

Kontrakt

Gjensidig bebyrdende avtale som inngås skriftlig mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører, eks. varekontrakt, bygge- og anleggskontrakt og tjenestekontrakt.

Kontrakten er et juridisk dokument som inneholder en forpliktelse om å bestille og levere en bestemt leveranse på nærmere bestemte vilkår.

Kvalifikasjonskrav

Alle krav leverandørene må oppfylle, herunder deres tekniske kvalifikasjoner og finansielle og økonomiske stilling. Kravene skal sikre at leverandørene er egnet til å kunne oppfylle kontraktsforpliktelsene og skal stå i forhold til den ytelse som skal leveres.

Leverandørdialog

Kommunikasjon mellom oppdragsgiver og involvert leverandør(er), både før, under og etter en anskaffelse

Rammeavtale

Avtale inngått mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører som har til formål å fastsette vilkårene for de kontrakter som skal tildeles i løpet av en gitt periode, særlig med hensyn til pris og eventuelt planlagte mengder.

Terskelverdi

Terskelverdier er beløpsgrenser som angir hvilken del av Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) som kommer til anvendelse for en anskaffelse som skal kunngjøres. Det er den anslåtte verdi for hver anskaffelse (som kan bestå av flere delkontrakter) inklusive opsjoner som skal medregnes.

Tildelingskriterier

Kriterier for kontraktstildeling. Tildelingen skal skje enten på basis av hvilket tilbud som er økonomisk mest fordelaktig, eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som har lavest pris.

KOFA – Klagenemnda for offentlige anskaffelser

DIFI – Direktoratet for forvaltning og IKT

ØRIK - Øvre Romerike Innkjøpsamarbeid

ØRU – Øvre Romerike utvikling

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Offentlige anskaffelser har stor betydning i kommunal sektor. Gjennom EØS-avtalen er offentlig sektor i Norge forpliktet til å følge EUs regelverk for offentlige anskaffelser. Betydelige summer av fellesskapets goder forvaltes gjennom anskaffelser, og hvordan anskaffelsesfunksjonen er tilrettelagt og fungerer, har betydning for hvor effektivt kommunene klarer å utnytte ressursene og dermed for verdiskapningen. Statistisk Sentralbyrås tall fra 2013 viser at offentlige innkjøp utgjør om lag 14 % av BNP, totalt 432 milliarder kroner. I følge St.meld.nr. 36(2008-2009) går cirka 50 % av overføringene til offentlig sektor med til innkjøp. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) oppgir at norske kommuner bruker om lag 1,3 milliarder kroner årlig kun til å forberede, gjennomføre og følge opp anskaffelser. Anskaffelser utgjør en betydelig del av det samlede budsjettet, og innebærer forvaltning av fellesskapets midler. Slik forvaltning må skje på best mulig måte og for best mulig nytte per krone. En FoU-rapport fra 2014, utarbeidet på oppdrag fra KS, om kostnader, besparelser og effektivisering ved offentlige anskaffelser viser samtidig at kommunene sparer netto 1,7 milliarder kroner på å gjennomføre offentlige anskaffelser. FoU-rapporten fra KS oppgir samtidig at det er potensiale for å hente ut enda større gevinster med en økt kapasitet på anskaffelsesfunksjonen og bedre den innkjøpsfaglige kompetansen, forenkling av regelverket og en økt kommunal satsing på offentlige anskaffelser. (FoU, KS, 2014)

Anskaffelser får ofte et ensidig fokus på økonomi grunnet formålsparagrafens bestemmelser om kostnadseffektivitet. Imidlertid bør nytte også forstås i en utvidet betydning. Nytte kan i tillegg være den verdiskapning og de virkninger som kommer ut av anskaffelsene, sett som blant annet effekter for publikum eller brukere og samfunns effekter. Anskaffelser kan fungere som et strategisk virkemiddel dersom forholdene legges til rette for det, hvilket kan resultere i at økonomiske midler frigjøres til øvrige samfunnsnyttige formål.

Det overordnede formålet med EUs anskaffelsesregelverk er å gi økt verdiskapning og effektiv ressursbruk (Anskaffelsesloven, 1999, § 1-1). Dette er en intensjonsparagraf, et overordnet mål, og således kjernen i anskaffelsesregelverket. Det er dette EUs anskaffelsesregelverk er innrettet mot. Problemstillinger omkring verdiskapning og ressursbruk er lite belyst og enda mindre debattert. Derimot er alle prosedyreregler grundig beskrevet gjennom teori, rettspraksis, veiledere, fagartikler og revisjoner. I et system der detaljregulering av hver enkelt prosedyre er gitt så stor plass, må det sikres at dette i sum balanseres opp mot lovgivers intensjon om verdiskapning og effektivitet (Tryti, 2010). Hvilke sammenhenger det er mellom anskaffelsesfunksjonen og virksomhetens totale måloppnåelse er derfor ikke uten betydning. Hvordan anskaffelsesfunksjonen forankres i organisasjonen, vil kunne påvirke kvaliteten og kostnadene på tjenestene som leveres. Stortingsmelding nr. 36

(2008-2009), «Det gode innkjøp», konkluderer med at spesielt de tre områdene organisering, ledelse og kompetanse er svakt utviklet ved anskaffelsesfunksjonen.

Ivaretagelse av virksomhetenes verdiskapning ligger ikke i regelverksforvaltning, men i virksomhetenes kommersielle kompetanse. Dette består av tydelig ledelse, strategier, definerte beslutningsprosesser og måleindikatorer på hva verdiskapning er for den enkelte virksomhet (Tryti, 2010). Den store plassen anskaffelser har i offentlig sektor, og den samlede ressursbruken, tilsier at temaet bør få øket fokus og debatteres. Temaet er interessant nettopp for å kunne utforske hvilke sammenhenger det er mellom ledelsesmessige forhold og oppfølging av intensjonene i anskaffelsesregelverket, særlig knyttet til verdiskapning og ressursbruk.

I Stortingsmelding nr. 36 (2008-2009) pekes det på viktigheten av en solid lederforankring av anskaffelsesarbeidet.

Innkjøp er ein av dei sentrale verksemdsprosessane i alle offentlege verksemdar. Leiinga i kvar enkelt verksemd er ansvarleg for at innkjøp av varer og tenester støttar opp under måla som er sette for verksemda, og at dei vert utførte i samsvar med gjeldande lovar og reglar. Dette ansvaret kan ein leiar ikkje delegere.

(St.meld. nr. 36 (2008-2009), 5.2)

Det er mye som tyder på at ledere i offentlige virksomheter ikke har et reelt fokus på anskaffelsesområdet. Dersom det er vedtatt strategier og plandokumenter har disse vært av vekslende karakter. Dette kan tyde på at anskaffelsesfunksjonen ikke er høyt prioritert av ledere i offentlig virksomheter, eller at de ikke ser behovet for ledelsesforankring. Stortingsmeldingen viser videre til at en av de største utfordringene for å få til en profesjonell og korrekt anskaffelse ligger i et tydelig lederfokus på anskaffelsesfunksjonen (St.meld.nr. 36 (2008-2009)).

Etter å ha fordypet oss i temaet anskaffelser, og etter egen jobberfaring på området, sitter vi igjen med en opplevelse av at det er varierende samsvar mellom statlige intensjoner og virksomhetenes praksis på anskaffelsesområdet. Vi har derfor blitt nysgjerrige på hvorfor kommunene, til tross for omfattende beskrivelse av beste praksis, og veiledninger fra Difi, i varierende grad følger anbefalingene. Hva er årsaksforklaringene til at det er manglende samsvar mellom intensjoner/veiledninger og praksis, og hva vektlegger kommunene ved anskaffelsesfunksjonen? Medfører den sterke reguleringen for stort fokus på detaljer om regler og prosedyrer og for lite opplevd handlingsrom? Er det sammenheng mellom ledelsesforankring av anskaffelsesfunksjonen og gevinstrealisering?

1.2 Studiens formål

Offentlige anskaffelser er et virkemiddel for strategisk måloppnåelse og økt verdiskapning. Hvordan kommunene velger å tilrettelegge for anskaffelsene har derfor betydning for hvilket resultat virksomheten kan forvente, og hvilke effekter og gevinster som kan hentes ut.

Vi mener studien er relevant fordi kommunene forvalter store summer og verdier av fellesskapets goder. Den samfunnsmessige betydningen av anskaffelser er dermed stor, og nettopp derfor er det viktig å ha klar styring, ledelse, kontroll med, og organisering av anskaffelsesfunksjonen. Hvordan oppgavene ivaretas og midlene forvaltes vil også ha betydning for offentlig sektors legitimitet overfor innbyggere og andre nøkkelinteressenter. I tillegg handler det om potensiell risiko både når det gjelder midler, markedssvikt, korrupsjon og dermed legitimitet. Studien peker på en viktig og krevende utfordring. Viktig fordi det handler om mye penger, og potensielt om stor risiko. Krevende, fordi det er mye som tyder på at toppledelsen må engasjere seg mer i å definere anskaffelsesfunksjonen (Similä, 2013). I vår studie vil risikofaktorer særlig kunne identifiseres i form av sviktende ledelse, organisering og styring og kompetanse ved anskaffelsesfunksjonen. Vi aner en fragmentert organisering og til dels svak ledelsesforankring av, og varierende bevissthet rundt bruk av anskaffelsesfunksjonen i norske kommuner, og vi vil derfor undersøke nærmere hvilken betydning dette har for effektene av anskaffelsene.

Vårt hovedmål med studien er å få dypere innsikt og bedre forståelse for hvordan aktørene opplever at anskaffelsesfunksjonen fungerer relatert til ledelse og organisering, samt hvordan aktørene opplever handlingsrommet innenfor gjeldende lovverk. Vi mener dette er innsikt og kunnskap som vil kunne komme praksisfeltet til gode, og bidra som innspill til hensiktsmessige løsninger, god praksis og tilfredsstillende arbeidsprosesser for aktørene.

Vi vil i den følgende delen utdype problemstillingen og forskningsspørsmålene.

1.3 Problemstilling

Det sentrale i studien er å få frem respondentenes perspektiver og den forståelse de måtte ha vedrørende anskaffelsesfunksjonen og organisatoriske anliggende, samt deres opplevelse av handlingsrommet innenfor gjeldende regelverk. Det å få frem deres perspektiver vil kunne gi informasjon om status, om varierende samsvar mellom statlige intensjoner og virksomhetenes praksis og eventuelle grunner respondentene oppgir som forklaring. Med et slikt utgangspunkt har vi kommet frem til følgende problemstilling:

Hvordan kan anskaffelsesfunksjonen brukes strategisk for økt verdiskapning i kommunene?

For å kunne beskrive strategibegrepet i problemstillingen, har vi valgt å ta utgangspunkt Busch et als (2007) forståelser av strategi som organisasjonens (her kommunens) planer, metoder og grep for å realisere organisasjonens misjon eller oppdrag. Dette har solid tilknytning til endringsledelse og verdiskapning som et resultat eller virkning av strategien. Til grunn for forståelsen av begrepet ligger også et funksjonelt perspektiv på strategi som rasjonell prosess der analyser danner grunnlaget for mål og midler, og brukes som beslutningsstøtte. Vi velger å operasjonalisere strategibegrepet, og sette det i sammenheng med delene i særlig forskningsspørsmål 1 og 2 som handler om ledelse, styring, organisering og organisatoriske prosesser. Vi vil undersøke om det foreligger en strategisk styring av anskaffelsesområdet i kommunen, og om den eventuelle strategien henger sammen det det øvrige målarbeidet i kommunens virksomheter. I tillegg vil vi utforske om strategiene er kommunisert og synliggjort i virksomhetene.

I avhandlingen vil leseren se at vi bruker begrepet strategisk integrasjon. Vi mener i denne sammenheng hvordan anskaffelsesfunksjonen er tilrettelagt som en del av den ordinære strategiske virksomhetsstyringen i kommunene, med de strukturer og prosesser dette krever.

Verdiskapning relaterer vi til effektene av innkjøpene. Difi oppgir på sine nettsider at for å realisere verdiskapningen i offentlige anskaffelser, kreves fokus på flere områder, og særlig ledelsesoppfølging. Områdene som nevnes spesielt er:

- Behovsanalyser med mål om effekter
- Konkurransesjansen må tas ut
- En gjennomgående målekultur og strategisk fokus
- Effektive anskaffelsesprosesser for styring av innkjøpene (Difi, 2015)

Med anskaffelsesfunksjonen forstår vi hvilken modell for innkjøp som er valgt. I vår studie vil vi omtale og bruke anskaffelsesfunksjonen om både Øvre Romerike Innkjøpssamarbeid (ØRIK) som egen enhet, det samlede innkjøpssamarbeidet i ØRIK, men også om de lokale ressursene som har sitt daglige arbeid hovedsakelig med innkjøp. Dette er først og fremst innkjøpsansvarlige. Det handler også om hvordan det overordnede arbeidet med anskaffelser er tilrettelagt.

Videre i avhandlingen vil vi bruke anskaffelsesfunksjonen, anskaffelsessamarbeidet og anskaffelsesvirksomheten om hverandre uten at det nødvendigvis har store betydningsforskjeller.

For å kunne belyse problemstillingen har vi valgt å støtte oss til Erik Johnsens integrerte ledelsesteori og foretaket som et ledet system. Det sentrale i disse teoriene for vår problemstilling er ledelsesdimensjonen og organisasjonsdimensjonen. Innenfor disse dimensjonene søker vi spesielt å avdekke, forstå og forklare hvordan ledelsesprosessene og

organisasjonens systemer fungerer og virker sammen. I tillegg står også institusjonell teori sentralt, og vi undersøker atferdsdimensjonen nærmere med tanke på hvordan opplevelsen av handlingsrom påvirker aktørens atferd og praksis.

I analysene har vi forsøkt å peke på områder vi mener har betydning for hvordan anskaffelsesfunksjonen kan brukes som strategisk virkemiddel for økt verdiskapning i kommunen. Vi har operasjonalisert dette i tre forskningsspørsmål med teoretisk forankring.

Forskningsspørsmål 1:

Hva er sentrale ledelsesfaktorer og styring for strategisk integrasjon av anskaffelsesfunksjonen i kommunen?

Ledelsesfaktorer og styring er sentrale begreper i teorigrunnlaget som vi har hentet fra Erik Johnsens integrerte ledelsesteori. Vår oppfatning av ledelsesmessige faktorer er relatert til forankring av anskaffelsesfunksjonen, og hvordan funksjonen er integrert med kommunenes øvrige virksomhetsledelse og inngår i det øvrige målarbeidet. Med styring mener vi i denne sammenheng om innkjøpsfunksjonen inngår som en del av den ordinære og kontinuerlige virksomhetsstyringen, og om innkjøpsområdet er underlagt rapportering og kontrollfunksjoner

Vår ambisjon med dette spørsmålet er å rette søkelyset mot hvordan kommunene tilrettelegger og jobber med målutvikling, problemløsning og språkskaping som sentrale deler av ledelsesprosessene. I tillegg vil vi beskrive hva aktørene ser som viktige suksessfaktorer for en strategisk integrasjon av anskaffelsesfunksjonen. For å kunne gjøre dette vil det være nødvendig å fokusere på hvordan lederforankringen og styringen av anskaffelsesfunksjonen fungerer og praktiseres. Vi vil derfor forsøke å innhente informasjon om både hvordan det fungerer i dag, og hvordan aktørene mener at det burde fungere.

Forskningsspørsmål 2:

Hva er hensiktsmessig organisering og sentrale organisatoriske prosesser for strategisk integrasjon av anskaffelsesfunksjonen i kommunen?

Organisering og organisatoriske prosesser inngår som en del av den samme teoretiske referanserammen som forskningsspørsmål 1. Med organisering tenker vi i denne sammenheng på hvordan strukturer og arbeidsprosesser rundt anskaffelsesfunksjonen er arrangert og tilrettelagt. Hvordan er funksjonen integrert med kommunens øvrige virksomheter og styringsenheter? Er anskaffelsesfunksjonen sentralisert eller desentralisert?

Vi vil relatere disse delene til den konseptuelle foretaksmodellen og foretaket som et ledet system. Med dette som utgangspunkt ønsker vi å se på de enkelte deler av organisasjonen, funksjoner som er involvert i anskaffelsesarbeidet, avdelingene som inngår i arbeidet og kommunen som helhet. I tillegg blir det viktig å se på ØRIK som selvstendig enhet, men også i relasjon til kommunene og samarbeidet mellom de seks kommunene og det totale

innkjøpssamarbeidet. Strukturene fremstår som mangefasettete og interessene til dels sprikende, og vi har derfor som mål å fordype oss i dette. Det å se nærmere på hvordan strukturene og arbeidsprosessene fungerer både mellom enheter og mellom nivåene i innkjøpssamarbeidet og internt i kommunene er viktig for å belyse forskningsspørsmålet.

Forskningsspørsmål 3:

Hvilke sammenhenger er det mellom den sterke reguleringen av anskaffelsesområdet og kommunens handlingsrom for endring, utvikling og strategisk måloppnåelse?

En viktig dimensjon ved anskaffelsesarbeidet, er aktørenes atferd sett i sammenheng med gjeldende regelverk på området. Det er interessant å undersøke om det er sammenheng mellom den sterke reguleringen og hvordan aktørene opplever eget handlingsrom, og dernest hvordan dette påvirker atferden og aktørenes praksis. Ses en situasjon der det er blitt en sannhet at handlingsrommet er mindre enn det i realiteten er?

I utviklingen av dette forskningsspørsmålet, har vi støttet oss til institusjonell teori, og vil utforske sammenhengene mellom regulativene på anskaffelsesområdet, hvilke normative mekanismer som kan identifiseres og kognitive mekanismer som utløses. I tillegg vil vi relatere mekanismene til hvordan det blir jobbet med å følge opp politiske mål og statlige intensjoner.

Utviklingen av problemstillingen og forskningsspørsmålene er gjort med utgangspunkt i teori, og følges videre opp i utforming av spørsmål i oppsettet for intervjuguide, kategorier til bruk for bearbeiding av data og for tolkning av funnene.

Vi har gjennom aktørenes opplevelser og erfaringsmangfold hatt et ønske om å bidra med hverdagskunnskapen for offentlige anskaffelser. Vi mener dette er et viktig fokus og sentral kunnskap som gjør det mulig å få en dypere innsikt i hvordan arbeidet med offentlige anskaffelser fungerer i praksis, hva de involverte medarbeidere er opptatt av, og hvordan denne informasjonen faktisk kan bidra til læring og forbedring i organisasjonen.

Med dette utgangspunktet, og med prioritet på å få tak i aktørenes subjektive opplevelser og virkelighetsforståelse, har vi vurdert at en kvalitativ casestudie vil være den best egnede metoden for å nå denne informasjonen. Vi har derfor gjennomført både individuelle dybdeintervjuer og gruppeintervjuer, samt foretatt dokumentundersøkelser som datainnsamlingsmetoder.

1.4 Reservasjoner og forbehold

I denne avhandlingen har vi valgt å konsentrere oss om ledelse og organisering av anskaffelsesfunksjonen, samt aktørenes opplevelse av handlingsrom innenfor gjeldende

regelverk for offentlige anskaffelser. Offentlige anskaffelser i vår avhandling er rettet mot anskaffelsesfunksjonen i de seks kommunene innfor ØRIK samarbeidet.

Vi har bevisst valgt å se bort fra den tekniske gjennomføringen av anskaffelsen og de prosessuelle forholdene.

Innføring av eHandel i de seks samarbeidskommunene er et omfattende prosjekt som pågår, og har særskilte målsettinger og arbeidsprosesser. Vi har grunnet omfanget på avhandlingen, tid og tilgjengelige ressurser, valgt ikke å utdype dette området utover det som fremgår av avhandlingen.

1.5 Disposisjon av oppgaven

I innledningen er det gitt en beskrivelse av bakgrunnen for og formålet med studien. Deretter følger presentasjon og utdypning av problemstillingen og forskningsspørsmålene som danner grunnlaget for undersøkelsen. Videre gis en kort omtale av offentlige anskaffelser og en presentasjon av caset. Til slutt i den innledende delen settes vår studie i sammenheng med annen empiri som foreligger for temaet offentlige anskaffelser og ledelse og organisering.

I kapittel 2 redegjøres det for de teoretiske perspektiv vi har lagt til grunn for avhandlingen. Vi omtaler New Public Management som en referanseramme for modernisering av og reformer i offentlig sektor. Videre følger beskrivelse av Erik Johnsens integrerte ledelsesteori og foretaket som et ledet system der den konseptuelle foretaksmodellen og ledelseslærens idealmodell står sentralt. Sist i teorikapittelet berører vi institusjonell og nyinstitusjonell teori med prioritet på regulative, normative og kognitive mekanismer. Kapittelet avsluttes med en oppsummering av hvordan relevant teori knyttes til analysene.

I kapittel 3 presenteres forskningsmetode, metodisk tilnærming og undersøkelsesdesign. Vi beskriver hvordan datainnsamling og dataanalyse er gjennomført, og hvordan hensynet til kvalitetssikring er ivaretatt. I tillegg legger vi frem noen etiske refleksjoner rundt vår forskning.

I kapittel 4 stiller vi opp en analyse av datagrunnlaget som er innsamlet. Analysen tar utgangspunkt i hvert av de tre forskningsspørsmålene med presentasjon av empiri, en empirisk analyse og teoretisk analyse, samt konklusjon og refleksjon for hvert forskningsspørsmål. Vi har sett underveis i studien at det er flere teorier som kunne brukes til å belyse funnene fra våre undersøkelser. Disse alternative teoriene gjør vi kort rede for i dette kapitlet.

I kapittel 5 rundes avhandlingen av med konklusjoner og avsluttende drøftinger. Vi omtaler først forskningsspørsmålene og praksis. Deretter tar vi for oss empiriske funn og teoriene, før det følger en drøfting av problemstillingen og de funn vi har gjort. Endelig foreligger de

avsluttende refleksjonene. Det gis også enkelte avsluttende anbefalinger som bidrag til praksisfeltet.

1.6 Offentlige anskaffelser

Offentlige anskaffelser gjennomgikk for alvor en transformasjon med reguleringen i EU-direktivet og Lov om offentlige anskaffelser. Det var først med innføringen av dette lovverket at anskaffelsesvirksomheten fikk ordinære lovregler som kan håndheves for domstolene. Med dette kom dermed en grunnleggende endring i måten hele anskaffelsesfeltet rettslig sett var regulert. Regulering av offentlige innkjøp har imidlertid en historie tilbake til 1899, der bakgrunnen var et ønske om å sikre konkurranse, samt en proteksjonistisk linje overfor utenlandske leverandører. Anskaffelsene var oftere gjenstand for politiske mål og vedtak, for eksempel uttrykt som sysselsettingspolitikk og distriktspolitikk. Hoveddelen av innkjøpene ble gjort som direkte anskaffelser og som begrenset anbudskonkurranse (NOU 2010:2). Regelverket gjennomgikk en endring i 1923 og 1927 uten gjennomgripende revisjon. I 1978 kom et formelt sett av interne retningslinjer etter en fullstendig gjennomgang av det statlige regelverket. Det innebar imidlertid ingen rettslige endringer. Parallelt med utviklingen i Norge, skjedde det også en utvikling i EU, og siden 1970-tallet er reguleringen av offentlige innkjøp gjennomgått endringer i flere omganger. Fra 1. januar 1995 var hele EU/EØS-regelverket på plass i norsk rett. Det har samtidig med den rettslige utviklingen, vært en løpende utvikling av håndhevelse av regelverket, både gjennom domstolskontroll og med opprettelse av Klagenemda for offentlige anskaffelser (KOFA). Som en direkte følge av dette, har det også vært en endring i hvordan regelverket etterleves og gjennomføres i forvaltningen. (NOU 2010:2: 30)

Regjeringen definerer offentlig anskaffelse som styring av virksomhetens eksterne ressurser på en slik måte at forsyningen av alle varer, tjenester, kapasiteter og kunnskap som er nødvendig for drift, vedlikehold og styring av virksomhetens primær- og støtteaktiviteter er sikret til best mulige vilkår (www.regjeringen.no). I vår avhandling definerer vi offentlige anskaffelser til å være hele prosessen ved anskaffelser og ikke kun kjøpet. I følge en KS-veileder fra februar 2012 kan anskaffelsesprosessen deles inn i 3 faser: Planleggingsfasen (fase 1), gjennomføringsfasen (fase 2), oppfølgingsfasen (fase 3).

Gjennomføring av offentlige anskaffelser er regulert i Lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69 (LOA) og Forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 (FOA).

Regelverket om offentlige anskaffelser skal sikre at offentlige midler utnyttes best mulig gjennom kostnadseffektive innkjøp, samtidig som offentlig sektor gjennom sine anskaffelser bidrar til utvikling av et konkurransedyktig norsk næringsliv. Grunnprinsippene for offentlige anskaffelser i følge LOA § 5 er:

- Ikke-diskriminering
- Konkurransen
- Likebehandling
- Forutberegnelighet
- Gjennomsiktighet
- Etterprøvnbarhet
- Forretningsmessighet
- Proporsjonalitet/forholdsmessighet

Reglene for offentlige anskaffelser skal sikre effektiv ressursbruk der prosessen skal følge grunnprinsippene og krav som framgår av LOA § 5 og FOA § 3-1 og skal bidra til å hindre korrupsjon. I tillegg er et overordnet formål med regelverket å bidra til økt verdiskaping (FoU KS, 2014). Klageinstansene for offentlige anskaffelser er Klagenemda for offentlige anskaffelser (KOFA). En sak kan også klages inn til EFTAs overvåkningsorgan (ESA), og EU-Kommisjonen, samt det internasjonale nettverkssamarbeidet Public Procurement Network, dersom oppdragsgiver er fra et annet land (FAD, 2013).

EØS-terskelverdiene fremgår av forskriftens § 2 -2. Disse terskelverdiene justeres hvert annet år. Fornyings- og administrasjonsdepartementet foretar endringene i terskelverdiene og publiserer disse på departementets hjemmesider.

Difi har en særlig oppfølgingsrolle for offentlige anskaffelser på nasjonalt nivå og skal fungere som et strategisk og rådgivende organ som har et helhetssyn på anskaffelser i forvaltningen. Hovedmålet til Avdeling for offentlige anskaffelser i Difi er at offentlig sektor gjennomfører samfunnsnyttige og effektive anskaffelser. Videre skal Difi jobbe for at ”Det gode innkjøp” realiseres. Det gode innkjøp innbefatter følgende tre hovedelementer:

1. Gi støtte til en bedre regelverksetterlevelse, og at handlingsrommet i lov og forskrift om offentlige anskaffelser (LOA/FOA) utnyttes til å gjøre best mulige anskaffelser.
2. Effektivisering knyttes til de tre ulike aspektene mer verdi for pengene, kostnadsbesparelser ved at billigere varer og tjenester anskaffes og reduserte transaksjonskostnader.
3. Det gode innkjøp innebærer de hensyn regjeringen velger å bruke anskaffelser til å understøtte, som blant annet miljø, sosialt ansvar, innovasjon, universell utforming, og forebygging av sosial dumping. (Difi, 2015)

1.7 Om caset – Øvre Romerike Innkjøpssamarbeid(ØRIK)

Øvre Romerike Innkjøpssamarbeid (ØRIK) er et forpliktende samarbeid mellom kommunene Eidsvoll, Gjerdrum, Hurdal, Nannestad, Nes og Ullensaker som ble etablert i 2002. Gjennom ØRIK skal disse kommunene så langt det er praktisk mulig søke samarbeid ved inngåelse av innkjøpsavtaler for varer og tjenester.

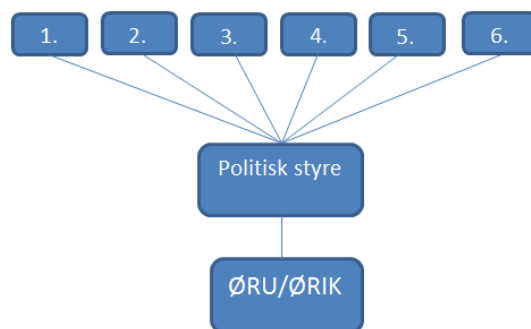
På ØRIKs nettside (2014) opplyses det at:

«Øvre Romerike Innkjøpssamarbeid (ØRIK) er opprettet etter vertskommune prinsippet i KL § 27. Øvre Romerike Utvikling (ØRU) er ”vertskommune” og har det administrative ansvar, det faglige ansvar ligger hos daglig leder i ØRIK som rapporterer til rådmannsgruppa i ØRU kommunene.»

Øvre Romerike Utvikling (ØRU) er et samarbeidsorgan og regionråd for kommunene Eidsvoll, Gjerdrum, Hurdal, Nannestad, Nes, Ullensaker(ØRU-kommunene) og Akershus fylkeskommune. Alle ØRU-kommunene og deres interkommunale selskap i egenregi har et felles reglement for anskaffelser som er politisk vedtatt i alle kommunene.

Seks kommuner i innkjøpssamarbeidet

- | | |
|--------------|---------------|
| 1. Eidsvoll | 4. Ullensaker |
| 2. Nes | 5. Gjerdrum |
| 3. Nannestad | 6. Hurdal |



Figur 1.1 Organisasjonsoversikt for innkjøpssamarbeidet (Vargeid og Kjønicksen, 2015)

Hovedformålet med ØRIK er å bidra til kostnadmessige og administrative besparelser innen anskaffelsesområdet, samt å tilrettelegge for og bistå til en profesjonalisering av kommunenes anskaffelsesfunksjon. Kommunene som inngår i ØRIK kjøper på årsbasis varer og tjenester for ca. 1250 millioner kroner. Anskaffelsene omfatter tjenesteproduksjonsleveranser, strukturelle investeringer og innsatsfaktorer til egen tjenesteproduksjon. De operative anskaffelsene er i stor grad desentralisert til virksomhetene i den enkelte kommune. De sentrale rammekontraktene, gjennom ØRIK, er gjensidig bindende og skal sikre at aktørene gjennomgår anskaffelsesaktivitetene på en profesjonell måte. Forretningsmessige og anskaffelsesfaglige prinsipper, likebehandling, konkurranse og åpenhet skal prege ØRIKs anskaffelsesarbeid. (ØRIK, 2014).

ØRIK er kontraktsansvarlig for de enkelte interkommunale rammekontrakter som inngås. I hver rammekontrakt etableres det et tverrfaglig anskaffelsesteam (TAT) med deltagere fra de samarbeidende kommunenes virksomheter, som skal bidra med den nødvendige produkt- og brukerkunnskap i anskaffelsesprosessen. Hver kommune har egen innkjøpsansvarlig som i

tillegg til lokale innkjøpsoppgaver er med i innkjøpsrådet for ØRIK. Brukere i de enkelte kommuner skal i hovedsak forholde seg til innkjøpsansvarlige i kommunen (ØRIK, 2014). ØRIK finansieres gjennom sekretariatsbidrag fra den enkelte avtale, etter kickback-prinsippet, der bidraget regnes av omsetning eksklusiv merverdiavgift (for tiden 1,25 % av kontraktsbeløpet).

Det pågår nå en prosess med omlegging av ØRIKs organisering, samt utvikling av en innkjøpsstrategi. Finansieringsmodell er en del av denne prosessen.

1.8 Annen empiri

I dette avsnittet vil vi presentere noe av det som finnes av annen empiri vi oppfatter har relevans for vår studie. Presentasjonen er på ingen måte uuttømmelig, men bidrar til å sette vår undersøkelse i sammenheng med annen relevant forskning på området. I tillegg vil gjennomgangen hjelpe oss å ramme inn våre funn, og bidra til økt kvalitetssikring av vår forskning.

Werner H. Gerhardsen påpeker i sin masteravhandling i Master of Business Administration 2010, «Offentlige anskaffelser, kompetanse og organisering», at mange som jobber med offentlige anskaffelser opplever regelverket komplekst, og uttrykker frustrasjon og misnøye med regelverket og prosedyrer. Gerhardsens hypotese er at mangel på etterlevelse av anskaffelsesregelverket blant annet skyldes mangel på kunnskap, feil holdninger og ledelsesutfordringer knyttet til organisasjonen. Han konkluderer:

Det er stor sannsynlighet for at en generell kompetansemangel på flere nivåer er forklaring på manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket. For at hensikten med loven om offentlige anskaffelser skal oppnås må kunnskapsnivået økes ute i organisasjonene, samt at innkjøpsorganisasjonen må struktureres slik at kompetansen har best effekt.

Thomas Finnes Jahnsen har skrevet en masteravhandling i Industriell økonomi 2011 med tittel, «Korrupsjon og anskaffelser; offentlige virksomheters problemer med å overholde regelverket». Her har han satt fokus på mangel på lederforankring og kompetanse ved offentlige anskaffelser. Han konkluderer med at brudd på regelverket kan begrunnes i «en kombinasjon av svak innkjøpskompetanse, utilstrekkelig ledelsesforankring, mangelfull internkontroll og lite hensiktsmessig organisering av innkjøpsarbeidet». I tillegg sier han at:

(..)mangelfulle rutiner henger sammen med dårlig ledelsesforankring. I begge korrupsjonssakene går det klart frem at ledelsen hadde for lite fokus på anskaffelsesområdet. Dette kan begrunnes med dårlige rutiner og at de involverte hadde frie tøyler når det gjelder anskaffelser.

Keith Snider, Ph.D, er Associate Professor of Public Administration and Management ved The Naval Postgraduate School i Monterey, CA, USA. Han har en interessant artikkel i

Journal of Public Procurement, vol. 6 issue 3, 2006 p. 274-294 «Procurement leadership: from means to ends». Sniders artikkel retter fokus på at anskaffelser, offentlige og private, ofte blir sett på som en rutinemessig funksjon fremfor en strategisk funksjon. Han viser til forskning som peker på at anskaffelser ofte ikke blir ansett som en del av organisasjonens overordnede målsetting. Slik vil anskaffelser forbli en reaktiv funksjon i organisasjonen. Dersom organisasjonen skal komme videre fra å se på anskaffelser kun som et middel for å gjennomføre rutinemessige innkjøp, må anskaffelser få strategisk plass og fokus i organisasjonen som et virkemiddel for å nå virksomhetens mål. Dette mener han krever lederforankring og ledelsesfokus på alle nivåer i organisasjonene, både mot toppledere og anskaffelsesmedarbeidere. Han viser til at anskaffelser må anses som en aktivitet for strategiske beslutninger rundt organisasjonens behov, og at medarbeidere må involveres som viktige deltagere i dette arbeidet og ikke kun som en aktør som gjennomfører rutinemessige innkjøp.

Vår studie har grenseflater mot annen empiri som foreligger. Mye av det som finnes av dokumentasjon, er, så vidt vi er gjort kjent med, kvantitative undersøkelser. Vi er av den mening at vår kvalitative studie har en annen innfallsvinkel enn det vi har funnet av annen relevant empiri, og at dette bidraget dermed kan bringe frem andre nyanser i funnene.

2. Teori

Området offentlige anskaffelser har de siste årene vært gjenstand for økt fokus gjennom utredninger og forskning. Temaer som offentlig-privat samarbeid, regelverk og innovasjon har fått et større fokus (St.meld. nr. 36 (2008-2009)). I tillegg har vi sett at ledelsesutfordringer ved offentlige anskaffelser omtales (Similä, 2013). I vår avhandling knyttes anskaffelsesfunksjonen nærmere opp mot ledelse, organisering, strategi og mål, samt aktørenes opplevelse av handlingsrom innenfor gjeldende regelverk for offentlige anskaffelser. For å få en dypere forståelse for utfordringene som synes å ligge i offentlige anskaffelser har vi sett dette opp mot teorier om ledelse, organisasjonsteori, og institusjonell teori.

Det finnes en del metodisk rammeverk som i Norge er utviklet av Difi. Dette har vi delvis beskrevet i delen om offentlige anskaffelser. Studien har sitt teoretiske utgangspunkt i nyinstitusjonell økonomisk teori, ledelsesteori og organisasjonsteori. Allerede ved problemstillingen vil vi gjøre bruk av relevant teori. Som det fremgår av problemstillingen og spesielt forskningsspørsmålene, vil organisasjons- og ledelsesteori være aktuelt for å svare ut spørsmålene. De teorier vi støtter oss på i studien har også vært utgangspunkt når vi har utviklet intervjuguiden. New Public Management utgjør en teoretisk referanseramme for å forstå bakgrunnsteppet for konkurranseutsetting og anskaffelser.

2.1 New Public Management

New Public Management (NPM) er et samlekonsept for en rekke reformer og omstillingstiltak i offentlig sektor de siste 25-30 årene. Styringsideene er hentet fra privat sektor, og økonomisk og rasjonell tankegang (Busch et al, 2011). Da NPM gjorde sin innmarsj på 1980-90 tallet var hensikten å effektivisere staten ved innføring av markedstenkning. Det ble en overgang fra hierarkisk forvaltningsstyring til mer markeds- og nettverksstyring (Busch et al, 2011). Utgangspunktet for NPM var en kritikk av at offentlig sektor var blitt for stor, byråkratisk, og med for svak brukerorientering. Løsningen på disse utfordringene skulle være å skjele til styringsideer i privat sektor. NPM har et sterkt fokus på kostnadseffektivitet og mindre fokus på politiske føringer, faglig tankegang og likebehandling (Christiansen et al, 2010: 215).

Det pekes ut spesielt to dimensjoner ved NPM - den økonomiske og den managerialistiske/administrative. Den økonomiske dimensjonen handler om en liberalistisk markedsorientering i og av det offentlige basert på økonomisk logikk. I denne dimensjonen er aktuelle virkemidler for eksempel privatisering, etablering av selskaper, konkurranseutsetting, offentlig-privat samarbeid og fokus på kontrakter. Den administrative dimensjonen er relatert til organisasjon og ledelse, og ideer om at prinsipper fra privat sektor kan overføres til offentlig virksomhet (Busch et al, 2011).

Endringer i tilknytningsform i den sentrale forvaltningen har også festet grep ved ulike eierformer slik som stiftelser, aksjeselskaper og kommunale/statlige foretak. I tillegg har konkurranseutsetting av ulike offentlige tjenester, samt økt fokus på brukermedvirkning og valgmuligheter vært en økende tendens i den senere tid (Christiansen et al, 2010). I Norge har utviklingen av NPM som beslutningsform gått mer i retning av samarbeid og demokrati enn konfrontasjon. Fokus på lojalitet, nøytralitet og faglig selvstendighet har ikke gått på bekostning av kostnadseffektivitet, men er heller supplerende faktorer. Her kjennes spesielt mål- og resultatstyring igjen som en styringsform som har fått stor plass i offentlig sektor.

Mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyring er et styringssystem der det settes klare mål og stilles krav til resultater, gjerne kvantitativt målbare resultater. Virkemidlene er blant annet sanksjoner og belønningssystemer. Individuell avlønning er et eksempel på et belønningssystem som brukes i offentlig sektor oftere i dag enn hva som var vanlig for noen år tilbake. Eksempelvis ser vi at Øvre Romerike Innkjøpssamarbeid (ØRIK) bruker et inntjeningsystem som gir ØRIK prosentvis fortjeneste på alle avtaler som blir inngått mellom samarbeidskommunene og leverandørene. Dette gjør at ØRIK s inntekter øker i takt med antall rammeavtaler og kjøpskontrakter de formidler, samt omfang av kontrakten.

Effektivitetskravene i offentlige sektor er store og ressursene knappe, og ofte ses en konflikt i mellom de økonomiske målene og alle de nødvendige samfunnsoppgavene som må løses. Mål- og resultatstyring skal sikre riktige prioriteringer av aktiviteter som gir ønsket resultat og måloppnåelse. Informasjon om hvordan ressursene anvendes er viktig og brukes som et hjelpemiddel til bedre å kunne prioritere bruken av samfunnets fellesressurser (Busch et al, 2011: 133). Mål- og resultatstyring ansees mer og mer som et redskap for læring og forbedring i offentlig forvaltning og ikke bare som et kontroll- og styringsverktøy (Christiansen et al, 2010: 218). Til tross for omfattende bruk av mål- og resultatstyring og større krav til effektiviteten har ikke dette fortrent regelstyring og fokus på rettsstatsverdier. Dette gjør mål- og resultatstyringen i offentlig sektor stadig mer avansert og sammensatt. Det blir en kombinasjon av klassisk byråkratisk regelstyring og moderne utgaver av målstyring (Christiansen et al, 2010: 220).

Konkurranseutsetting og kontrakter

Tankegangen bak konkurranseutsetting er mindre styring gjennom politiske føringer og overordnet kontroll, og mer regulering gjennom markedskrefter og brukerstyring. Her inngår styringsformer som anbudskonkurranser, og kvasimarkeder som bestiller-utfører-modeller og benchmarking (sammenligning). Koblingen reguleres oftest ved kontrakter og kontraktslignende ordninger (Christiansen et al, 2010: 223). Dette gjelder både interne kontrakter offentlige organisasjoner seg i mellom, og eksterne kontrakter ved kjøp fra private leverandører, samt ved offentlig-privat samarbeid. Det har vært en overgang fra tidligere byråkratisk organisering av offentlig forvaltning med vekt på regelstyring, til mer fristilt

samarbeid og etablering av bytteforhold der bruk av kontrakter rettes mot selvstendighet og bedre informasjonsflyt mellom partene (Busch et al, 2011: 120-121).

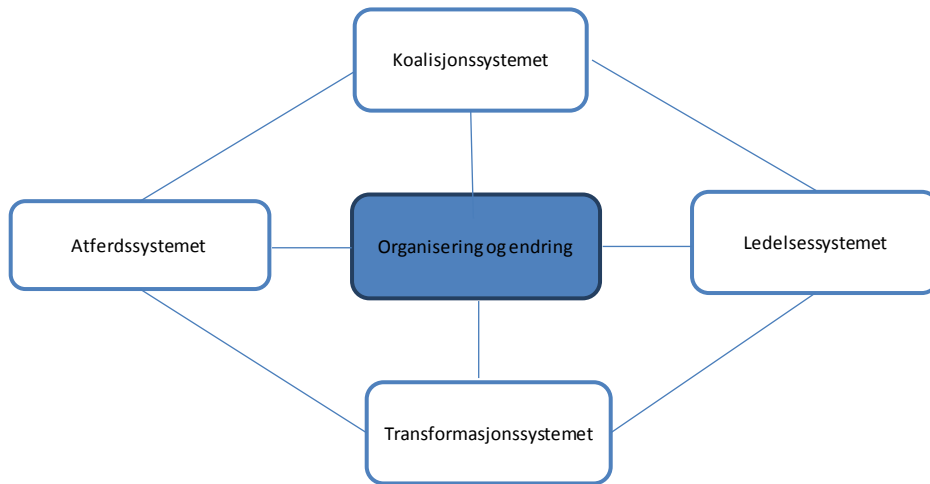
Kritikk av NPM

Kritikken av NPM-reformer går blant annet ut på at det har vært en for stor tro på at markedsløsninger og private løsninger er bedre enn hva offentlige sektor kan tilby. Målsetting i privat og offentlig sektor er forskjellige. Privat sektor har mer fokus på profitt og resultatene er lette å måle, i motsetning til offentlig sektor der resultatene er vanskeligere å måle fordi det ikke er økonomisk lønnsomhet som er målet. Offentlig sektor må ivareta viktige oppgaver som fordeling og prioriteringer av offentlige tjenester (Stamsø, 2005: 71). I praksis kan man si at mål- og resultatstyring fungerer mer som en administrativ kontroll av underordnede organer enn som fremgangsmåte for bedre politisk styring (Christiansen et al, 2010: 223). Bruken av kvasimarkeder og mer privatlignende eierformer har minsket gjennomsiktighet og demokratisk kontroll. Det er ofte lite reell konkurranse ved disse styringsformene (Busch et al, 2011: 55). Kontroll er forbeholdt eiere og styrene istedenfor demokratiske prosesser. Bruk av kontrakter til å regulere samarbeidet og ansvarsforhold kan bidra til å redusere fleksibiliteten i tjenesteleveranse (Stamsø, 2005: 72). Ironisk nok ligger det også i NPMs natur en fare for at byråkratiet økes. Med større fokus på måling av resultater vil behovet for kontroll øke og dermed generer behov for mer byråkrati.

I vår avhandling vil NPM og ideene bak mål- og resultatstyring ligge som et bakgrunnsteg for å beskrive og forstå offentlige anskaffelser, og dermed kunne sette våre funn inn i en større sammenheng. I våre undersøkelser er vi inne på temaer som kan gi oss et større innblikk i hvordan kommunene jobber med å knytte målsetting for anskaffelsesfunksjonen opp mot egne virksomhetsmål og resultater. Vi ser nærmere på om kommunene utnytter potensialene som ligger i god mål- og resultatstyring av kommunenes anskaffelser til å øke verdiskaping og gevinstrealisering. Her antar vi at det ligger en del utfordringer.

2.2 Den konseptuelle foretaksmodellen

Den konseptuelle foretaksmodellen beskriver en helhetlig modell for organisasjonen, bestående av fire hovedsystemer.



Figur 2.1 Helhetlig modell av organisasjonen (Busch et al, 2010)

Koalisjonssystemet representerer sammensetningen av organisasjonens interessenter, og relasjonen til omgivelsene. Anskaffelsesarbeidet i vår studie foregår både som et sentralisert samarbeid mellom seks kommuner og med en egen sentral «resultatenhet» som skal sørge for å ivareta gitte deler av anskaffelsesfunksjonen på vegne av disse kommunene. I tillegg er det desentraliserte koalisjoner i hver kommune som også er involvert i dette arbeidet lokalt, men også i relasjon til den sentrale enheten, ØRIK. Det betyr at man vil kunne ha ulike vinklinger på hva organisasjonen er, og dermed hvem som til enhver tid inngår i koalisjonssystemet. I koalisjonssystemet finnes også grunnlaget for organisasjonens sentrale mål, og hvilke bidrag og belønningssystemer som er nødvendig for å opprettholde virksomheten. Bidrag og belønningsbalansen reguleres gjennom kontrakter, og det eksisterer både harmoni og konfliktfelter. Makt er en sentral del av dette systemet, og det dannes allianser gjennom forhandlinger og «politiske» prosesser. Koalisjonssystemet angir også rammebetingelser som organisasjonen må forholde seg til, slik som regulativer og teknologisk utvikling og endringer i markedet (Busch et al, 2010: 28). Teorien vil kunne hjelpe oss å få innblikk i hvordan de ulike koalisjonene i dette arbeidet virker sammen og hvordan bidrag-belønningssystemet er fulgt opp. Dette vil vi komme tilbake til litt lenger ut i denne teoribeskrivelsen, samt i analysekapittelet. *Transformasjonssystemet* består av de prosesser som bidrar til å omgjøre bidrag til belønninger. Dette skjer gjennom at virksomheten produserer varer og tjenester som skal leveres interessentene. Her ligger anskaffelsesprosessen fra planleggings- og forberedelsesfasen til gjennomføringsfasen og oppfølgingsfasen. Innenfor dette systemet finnes også organisasjonsstrukturer og styringsstrukturer som skal bidra til å styre transformasjonsprosessen (Busch et al, 2010: 29).

Atferdssystemet beskriver identitet, verdier og normer som organisasjonsmedlemmene er samlet om. I atferdssystemet vil vi kunne identifisere hvilken kultur som finnes i organisasjonen. Atferdssystemet inkluderer alle personene som er involvert i organisasjonen, og gir innsikt i hva som påvirker atferden til menneskene i organisasjonen. Det er ikke bare formelle strukturer som påvirker menneskelig atferd, men utviklingen av normer, verdier og holdninger regulerer også handlingene. Verdiene vil komme til uttrykk for eksempel gjennom organisasjonens holdning til etterlevelse av regelverket og avtalelojalitet.

Ledelsessystemet representerer all atferd som er rettet mot å utvikle og oppfylle kontraktene med interessentene. I vår studie er ledelsessystemet flere og fragmenterte. Dette vil vi utdype i analysekapittelet.

Det er sentralt å se hvordan disse systemene virker i et samspill, og kobles sammen gjennom en egen dimensjon for organisering og endring.

Organisering og endring kan ses som opprinnelsen til hovedsystemene i den konseptuelle foretaksmodellen. De fire systemene henger sammen og i samspill. Dimensjonen for organisering og endring er det som får de fire hovedsystemene til å fungere enkeltvis og i sammenheng (Busch et al, 2010: 43).

2.3 En integrert ledelsesteori

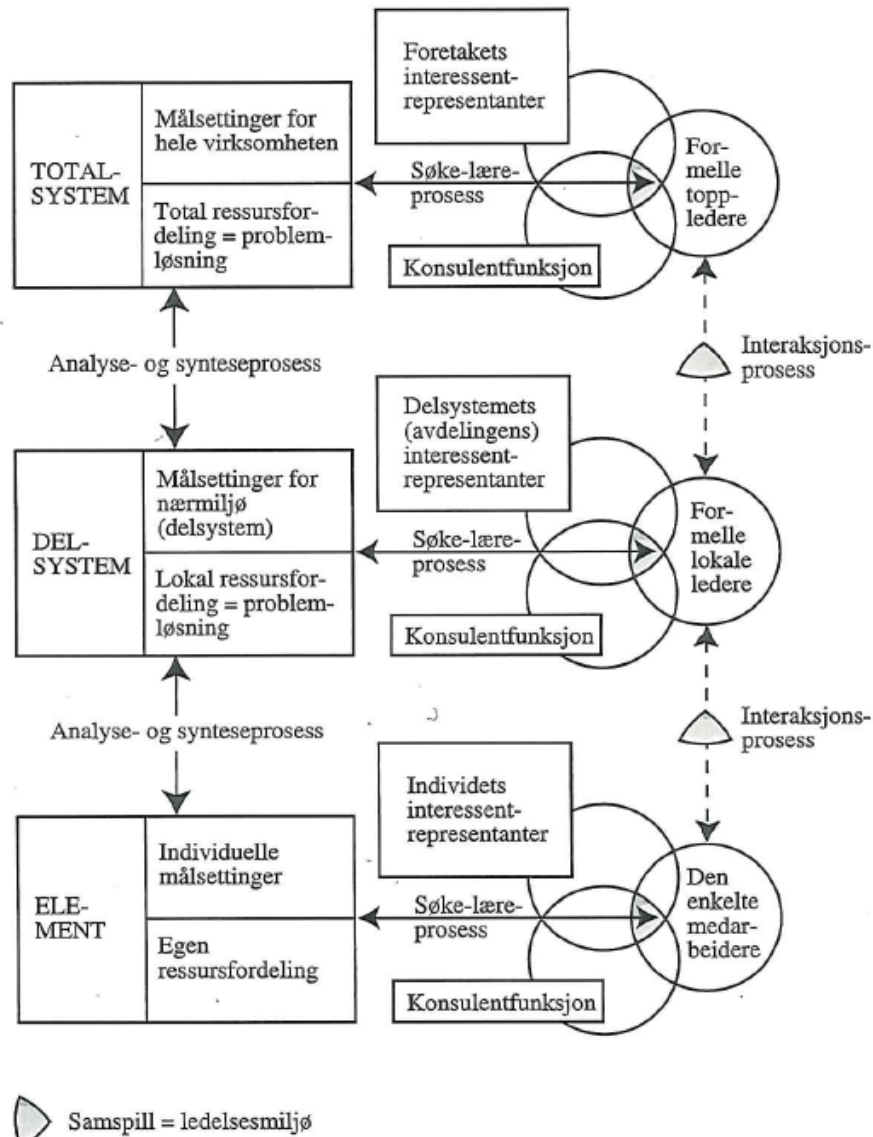
Ledelsesbegrepet er både mangslunget og komplisert, og det er mange perspektiver og innfallsvinkler til ledelsesprosessen. Generelt er det to hovedtilnærminger til temaet ledelse:

1. ledelse gjennom andre
2. ledelse sammen med andre, som et forpliktende samspill (Busch et al, 2007)

Det er ledelse sammen med andre som er utgangspunktet for vår teoretiske innfallsvinkel til studien. Erik Johnsen (1984) definerer ledelse som et *målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill*, der Johnsen mener utfordringen ligger i å skape et forpliktende samspill om mål og midler, og i sammenhengen mellom mål og midler (Busch et al, 2010: 325). I dette ligger et dynamisk aspekt. En slik forståelse av ledelse peker på drift, tilpasning og utvikling som formål for aktiviteten, og analyse, samarbeid og læring som metode. I kombinasjon gir disse kategoriene en rekke roller eller oppgaver for ledelsen (Strand, 2007: 20). Erik Johnsen legger til grunn at ledelse er en selvstendig funksjon som må ivaretas i enhver organisasjon, og ledelsesprosessen som samspillsprosess består av følgende seks komponenter: mål, problemløsning, språkskaping, den enkelte leder, gruppen som subsystem og organisasjonen som totalsystem (Busch et al, 2007: 30)

Ledelse er en kontinuerlig prosess, og de fleste medarbeiderne er mer eller mindre involvert i utøvelse av ledelse. Sentralt i Johnsens ledelsesteori står forholdet til interessentene og organisasjonens evne til å produsere belønninger til disse – det vil si skape resultater. Nettopp denne ledelsesteorien er egnet som teoretisk bakteppe for vår undersøkelse ved det fokus modellen og teorien legger i at ledelsesprosessene må fungere på alle nivåer og på tvers av

enheter i en organisasjon. Ledelse er ikke noe som utøves av utvalgte personer, men er en nødvendig funksjon for at en organisasjon skal kunne eksistere. Funksjonen kan ivaretas både gjennom strukturelle forhold og gjennom organisatoriske prosesser. Lederens betydning har, etter dette synet, mindre betydning (Busch et al, 2010: 324).



Figur 2.2 Ledelselærens idealmodell (Johnsen et al, 1995: 23)

Ledelselærens idealmodell illustrerer samspillet mellom lederatferd på de tre ulike nivåene i organisasjonen. Modellen tar utgangspunkt i én interessentmodell for hvert nivå; henholdsvis for individnivået, delsystemnivået og organisasjons-/foretaksnivået.

Erik Johnsen's ledelsesteori og -modeller bidrar til å forstå og forklare hvordan de sentrale ledelsesprosessene foregår og virker i innkjøpsamarbeidet, både for enkeltaktører, i avdelingene og det samlede samarbeidet mellom de seks kommunene og ØRIK. Vi forventer å finne utfordringer både med målklarhet, rolleklarhet og ansvarsklarhet i vår undersøkelse. I tillegg antar vi også at det vil være ledelsesutfordringer og samordningsvansker i oppgavefordeling og oppgaveløsning med en så stor og fragmentert innkjøpsfunksjon. I den

sammenheng vil vi ha nytte av å støtte oss til ledelseslærens idealmodell grunnet dens fokus på de ulike analysenivåene for adferd i en organisasjon/virksomhet. I en organisasjon må ledelsesprosessen fungere på alle tre nivåer og på tvers av enhetene.

2.3.1 Ledelsesfunksjonen

Målformulering og måloppnåelse er en viktig del av ledelsesprosessen i Erik Johnsen's teori. Målene grupperes gjerne i tre typer: driftsmål, tilpasningsmål og utviklingsmål. *Driftsmål* er knyttet til å ivareta daglig drift i organisasjonen. Gjennom kontraktsinngåelsen vil en del av omgivelsene være stabile, og organisasjonen etablerer mål for å realisere de forpliktelser som er inngått i kontraktene. *Tilpasningsmål* er de mål som utvikles når organisasjonen må tilpasse seg endrede forhold og forutsetninger i omgivelsene. *Utviklingsmål* er knyttet til at organisasjonen aktivt utvikler egen virksomhet og omgivelsene for å kunne tilby interessentene stadig bedre belønninger (Busch et al, 2010: 355).

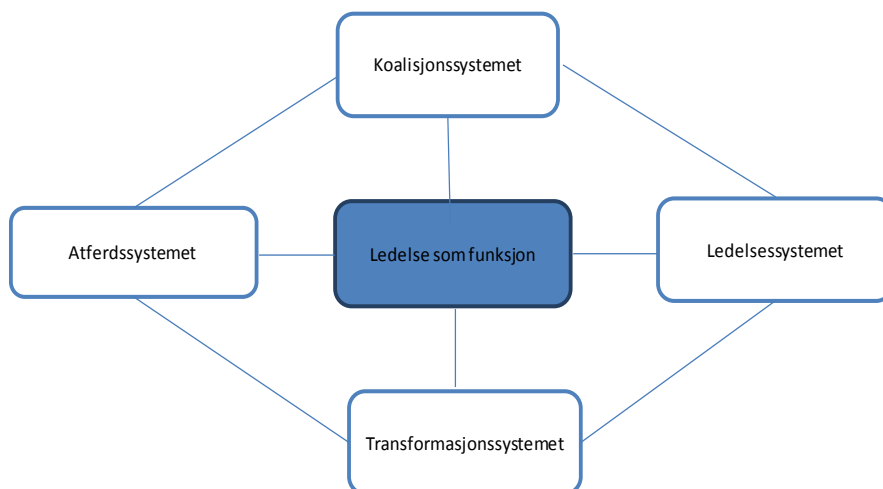
Problemstillingen vi har utviklet er fokusert rundt anskaffelsesfunksjonen muligheter som strategisk virkemiddel. I det ligger en forventning om å finne at det ligger et uutnyttet rom for en spissere mål- og resultatorientering for anskaffelsesarbeidet i samarbeidskommunene og ØRIK. Det er interessant å se om fokuset ligger på drift, tilpasning eller utvikling, og hvordan målorienteringen fungerer.

Problemløsning er en sentral del av ledelsesfunksjonen, og styres av de fastsatte målene. Erik Johnsen grupperer problemløsningen i tre grupper: analyse/syntese, samarbeid/interaksjon og søke/lære. *Analyse/syntese* innebærer at problemet løses ved at den ansvarlige analyserer problemet og finner et tilfredsstillende løsningsalternativ. Dette er en rasjonell prosess, og en slik tilnærming til problemløsning forutsetter at målsettingene er entydige, beslutningstaker kompetent til å løse problemet på egenhånd, og at andre ansatte i liten grad berøres av løsningen (Busch et al, 2010: 356). Denne måten å løse problemer på er svært vanlig, og en rekke problemer kan løses ved et slikt alternativ. Ved *samarbeid og interaksjon* løses problemer gjennom samarbeid med andre. Denne formen for problemløsning er særlig egnet i beslutningssituasjoner der problemet berører mange personer og i tillegg helt nye, ukjente problemer og problemer som krever tverrfaglig kompetanse. I en *søke/lære*-tilnærming til problemet, løses problemet ved å prøve seg frem. Dette er gjerne situasjoner hvor oversikten og kunnskapene er utilstrekkelige, og det er nødvendig å prøve og feile. Denne måten å løse problemer på er aktuell ved uklar mål-middel-sammenheng (Busch et al, 2010: 356).

Inndelingen i de ulike måtene å løse problemer på kan bidra til å analysere hvor god organisasjonen er på å løse egne problemer, og om problemløsningsmetoden er egnet for å løse problemet. Denne ledelsesprosessen vil være av interesse for vår studie. Hvordan løser aktørene oppgavene, og følges styringsinformasjonen opp i en innkjøpsmodell med delt ansvar og funksjon? Teorien vil hjelpe oss til å forstå og forklare hvordan dette foregår i praksis.

Den siste dimensjonen i Erik Johnsen's ledelsesprosess er språkskaping. Denne dimensjonen handler om at medlemmene i koalisjonen må ha evne til å kommunisere og utvikle en felles begrepsforståelse og et felles begrepsapparat som en del av samspillsprosessen. Det skilles mellom de tre språktypene beslutningsspråk, atferdsspråk og systemspråk. *Beslutningsspråk* beskriver og behandler en situasjon der målet er å treffe den beste eller mest tilfredsstillende beslutningen, og bygger på kvantitative metoder. *Atferdsspråk* er språk som er utviklet for å forstå og regulere atferd, og gjelder både individuell atferd eller atferd i gruppemessig, organisasjonsmessig eller samfunnsmessig sammenheng. *Systemspråk* er språk som sikter mot en helhetsforståelse for hvordan forskjellige systemer fungerer, også menneskelige (Busch et al, 2007: 28). Systemspråk inkluderer både beslutnings- og atferdsspråk.

Denne dimensjonen er aktuell å se nærmere på med utgangspunkt i vår antakelse om at begrepsbruk og innkjøpsfaglig terminologi fremstår som teknisk og lite tilgjengelig for de som ikke har dette som daglig arbeidsområde. Dersom aktørene ikke forstår det som formidles i forbindelse med anskaffelsesprosessen, og i arbeidet, forventer vi å finne utfordringer også på andre områder. Videre ser vi på hvordan beslutningsprosessene er organisert og foregår i innkjøps samarbeidet. I tillegg antar vi også at det i denne dimensjonen vil kunne fremkomme kompetanseutfordringer som kan forklares blant annet med et slikt teoretisk utgangspunkt.

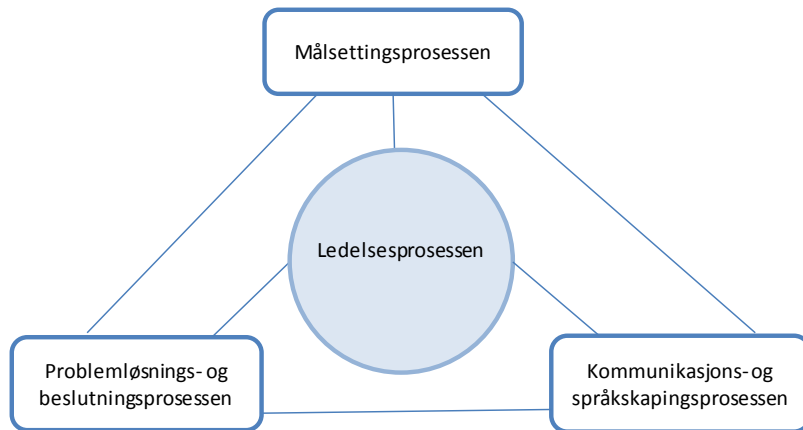


Figur 2.3 Ledelse som funksjon i et helhetlig perspektiv (Busch et al, 2010)

Det er sterke innslag av prosesstenkning i Erik Johnsen's ledelsesteori. De ulike hovedsystemene vedlikeholdes av og gjennom menneskelige prosesser og menneskelige ressurser.

2.3.2 Ledelsesprosessen

Erik Johnsens definisjon på ledelse inkluderer tre grunnleggende prosesser som finnes i alle organisasjoner. Disse er målsettingsprosessen, beslutningsprosessen, kommunikasjonsprosessen



Figur 2.4 Sammenhengen mellom de grunnleggende ledelsesprosessene (Busch et al, 2010:374)

Med utgangspunkt i Erik Johnsens ledelsesteori kan disse prosessene ses som ledelsesprosesser, men det finnes også andre perspektiver som ser dette som grunnleggende organisasjonsprosesser som finner sted i enhver organisasjon. Prosessene henger tett sammen, og med sterk gjensidig påvirkning.

Koalisjonssystemet er sentralt i målsettingsprosessen. Målene står i relasjon til inngåtte kontrakter. I tillegg kan det være krav i de institusjonelle og tekniske omgivelsene som avleder mål for å sikre organisasjonen legitimitet. Målsettingsprosessen preges gjerne av kompleksitet der det finnes mange og motstridende mål, målforskyvninger, politiske prosesser for å fremme egeninteressene, samt en stadig aktivitet for organisasjonens tilpasningskrav til omgivelsene. I koalisjonssystemet er det også de politiske beslutningsmodellene som råder, og særlig kontraktsforhandlinger vil være en vesentlig beslutningsarena. Med et system som preges av forhandlinger og motstridende interesser, preges også kommunikasjonsprosessene av makt, motspill og politiske prosesser. Koalisjonssystemet har både et harmonifelt og et konfliktfelt, og det er sentralt at det er en balanse i disse feltene. Blir det for stort konfliktnivå kan dette også påvirke kommunikasjonen, og fokuset på egen nytte bli for stort (Busch et al, 2010: 414).

Innen transformasjonssystemet er utfordringene å omsette de overordnede målsettingene til operative, målbare mål som egner seg i produksjonen. Dette kan være vanskelig i mange tilfeller, særlig dersom det er et uklar mål-middel sammenheng. I slike tilfeller vil ofte prosessene med å bryte ned de overordnede målene være krevende og pågå i flere omganger før målsettingene er brutt ned i delmål. På en del områder vil det alltid være vanskelig å måle en del forhold i en organisasjon. Beslutningsprosessene innen transformasjonssystemet påvirkes av strukturelle og teknologiske forhold som begrenser handlingsrommet. Dette har innvirkning på hvilke beslutningsmodeller som kan være aktuelle. Det er derfor viktig at

beslutningsprosessene ses og forstås innenfor en strukturell kontekst (Busch et al, 2010: 414). Kommunikasjonsprosessene vil på samme måte også preges av strukturelle og teknologiske forhold. Den måten vi innretter organisasjonen på, påvirker kommunikasjonsprosessene, og kan potensielt gi forsinkelser og støy i kommunikasjonen.

Innenfor atferdssystemet vil egeninteresser relatert til mål og behov alltid være til stede i målsettingsprosessen. I tillegg vil organisasjonskulturen være en viktig faktor som også påvirker målsettingsprosessen og hvilke mål organisasjonen prioriterer. Dette viser at målutvikling ikke alltid er en rasjonell prosess. Det samme gjelder også for beslutningsprosessen. Prosessene utvikles og preges av menneskene som inngår i organisasjonen. Kommunikasjonsprosessen i dette systemet kan påvirkes av kulturelle forhold, motivasjon, emosjonelle forhold og kunnskaper. Sentralt for å fremme en god og hensiktsmessig kommunikasjonsprosess, står felles forståelse og virkelighetsoppfatning (Busch et al, 2010: 415).

Med utgangspunkt i Erik Johnsens definisjon på ledelse, og som vi tidligere har gjort rede for, er de tre grunnleggende prosessene integrert i ledelsesfunksjonen. Nettopp Erik Johnsens integrerte ledelsesteori er egnet for å forstå og forklare hvordan både ledelsesprosessene i arbeidet med anskaffelser, og innkjøpssamarbeidet som et ledet system fungerer. Det å få både overblikk og innblikk i hva status er, kan gjøre det enklere å få et framblikk og kunnskap om hva som skal til for at anskaffelsesfunksjonen kan fungere som et strategisk virkemiddel, og hvordan kommunene dermed kan oppnå økt verdiskapning.

2.4 Institusjonell teori og nyinstitusjonell teori

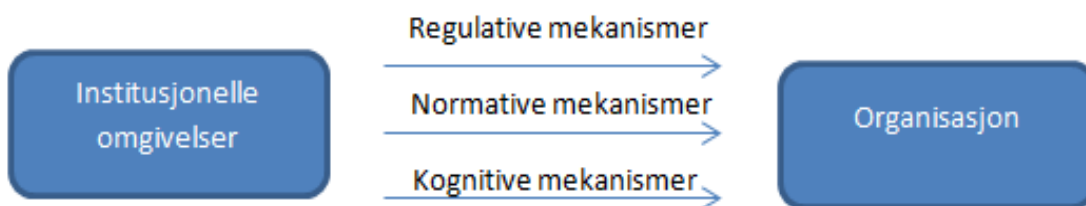
I følge *institusjonell teori* kan samfunnet stille krav til organisasjoner, ikke bare tekniske og økonomiske krav, der organisasjoner rasjonelt tilfredsstiller interessentenes behov, men også sosiale og kulturelle krav som gjør at organisasjonene må spille bestemte roller i samfunnet (Hatch, 2001). Philip Selznick hevder at organisasjoner tilpasser seg det eksterne samfunnets verdier og de generelle kravene fra omgivelsene, i tillegg til interne grupperes mål. «Å institusjonalisere er å trekke verdier lengere inn i oppgaven utover de tekniske kravene organisasjonen står ovenfor (fritt oversatt, Selznick (1957), gjengitt i Scott, 2014:24). Selznick hevder at ingen organisasjon er immun mot eksternt press. Forpliktelsene som påføres en organisasjon gjennom institusjonaliseringsprosessen kan virke begrensende på organisasjonens handlinger (Busch et al, 2007: 80). Selznick mente at institusjonaliseringsprosessen var viktigst for organisasjoner med diffuse mål og uklare teknologi. Offentlige organisasjoner er nevnt som et eksempel. Offentlige organisasjoner, som et sykehus eller en skole, vil av de fleste oppleves som bærere av viktige verdier som vårt samfunn setter høyt. Dermed får offentlige organisasjoner høy legitimitet. Effektivitet hos slike institusjoner er vanskelig å måle, og det er også uklart hvordan deres måloppnåelser kan

måles, men legitimiteten ligger i at institusjonene ansees å være verdifulle i seg selv (Busch et al, 2010: 98). En organisasjon blir en institusjon i kraft av at den representerer og er en bærer av de fremtredende normene i omgivelsene (Busch et al, 2010: 99).

Nyinstitutionell teori går lenger, og forsøker «å beskrive de prosessene som gjør handlingsmønstre og organisasjoner til institusjoner. R. Scott beskriver institusjonalisering som «den prosessen der handlinger gjentas og tilordnes ensartet mening av en selv og andre.» (Hatch, 2001: 102) Powell og DiMaggio (1991, gjengitt i Scott, 2014: 51) poengterer forskjellene mellom klassisk institusjonelle og nyinstitutionelle tradisjoner. Oppsummert nevner de at den gamle modellen representerte interessekonflikter, maktprosesser, uformelle strukturer, verdier, normer og sosialt engasjement. Institusjonell teori så på prosesser innenfor organisasjonen. Den nye modellen la vekt på kulturelle og konstruktive prosesser, rutiner og målsettinger, legitimeringsprosesser og formelle strukturer. Ved nyinstitutionell teori ble institusjonaliseringsprosessen ansett som en prosess som skjer mellom organisasjonen og dens omgivelser (Scott, 2014: 51-52).

2.4.1 De tre institusjonelle pilarene

Nyinstitutionalist W. Richard Scott fastslår at institusjoner omfatter regulative, normative og kulturell-kognitive elementer som gir stabilitet og mening i den sosiale strukturen i organisasjonen (Scott, 2014: 56). «Institusjoner representerer stabilitet og menings-danning på grunn av de prosessene som igangsettes ved regulative, normative og kognitive mekanismer. Disse mekanismene er sentrale byggesteiner i institusjonenes struktur, og har fleksible rammer som gir stabilitet og forhindrer endring.» (Fritt oversatt, Scott, 2014:57) Selv om lover og regler, normer og kognitive forståelser er sentrale mekanismer ved en institusjon, må disse være støttet av adferd og ressurser som kan vedlikeholde mekanismene. Regler og normer er kun effektive dersom de er knyttet opp mot sanksjoner og bæres av felles kultur. Reglene og normene må ha legitimitet i en organisasjon for å være effektive (Scott, 2014:57-58). Ut fra en nyinstitutionell tankegang er det prosessene som skjer innad i organisasjonen via de tre institusjonelle mekanismene som er det sentrale. Institusjonen vil etterstrebe stabilitet og orden, men vil aldri komme unna påvirkninger fra omgivelsene.



Figur 2.5 Institusjonelle mekanismer (Busch et al, 2010: 101)

Men make their own history, but do not make it just as they please; they do not make it under circumstances chosen by themselves, but under circumstances directly encountered, given, and transmitted by the past.

Karl Marx (1852 – gjengitt i Scott, 2014: 55)

En kan se de institusjonelle mekanismene hver for seg som viktige elementer i en organisasjon, men styrken ligger i å se dem samlet og på tvers. Institusjoner kan, I følge D'Andrade, være nokså resolute systemer. Et slikt integrert bilde betegnes som «(...)resolutt med tanke på at sosiale sanksjoner pluss konformitetspress pluss indre belønning pluss verdier, sannsynligvis vil opptre sammen for å gi grobunn til en bestemt meningsdannelse.» (Fritt oversatt, D'Andrade 1984, gjengitt i Scott, 2014: 59) Scott påpeker allikevel at det er viktig å se disse pilarene hver for seg og det som ligger bak hver mekanisme.

Scott (2014) ordner disse mekanismer i tre pilarer: Regulerende, normative og kognitive pilarer.

De tre institusjonelle pilarene (mekanismer)

	Regulerende	Normative	Kognitive
Grunnlag for innordning	Hensiktsmessighet	Sosiale forpliktelser	Tatt for gitt
Mekanisme	Tvang	Normativ	Mimetisk
Logikk	Instrumentell	Hensiktsmessig	Vane
Indikatorer	Regler, lover og sanksjoner	Sertifisering Akkreditering	Utbredelse Isomorfisme
Basis for legitimitet	Sanksjonert gjennom lov	Moralsk styrt	Kulturell støtte, begrepsmessig korrekt

Tabell 2.1 De tre institusjonelle pilarene (Busch et al, 2007: 82)

Institusjonell teori, nærmere bestemt nyinstitusjonell teori, er egnet til å bruke i vår avhandling for å se på hvordan aktørene som jobber med offentlig anskaffelser i kommunen opplever det handlingsrommet de har innenfor dette sterkt regulerte området. Det er særlig knyttet opp til de tre pilarene (mekanismene), regulative, normative og kognitive. Vi bruker de tre mekanismene for å se nærmere på hvordan de sterke føringene i lovverket for offentlige anskaffelser påvirker aktørenes opplevd handlingsrom for å tenke innovativt, og for å nå kommunes strategiske mål. Temaer innenfor disse mekanismene har blitt brukt som utgangspunkt for spørsmål i vår undersøkelse. Påvirkes aktørene handlinger kun av lovverket? Har respondentene våget å utnytte handlingsrommet i regelverket, eller har de fryktet sanksjoner ved brudd på regelverket? Kan forventningene fra omgivelsene, normene i samfunnet eller kulturen i organisasjonen også være innvirkende faktorer? Har regelverket vært hensiktsmessig? Har forventninger fra omgivelsene påvirket respondentenes arbeid? Ut fra de svarene vi fikk fra respondentene, samt temaene som ellers kom frem under intervjuene kunne vi se at disse mekanismene var til stede i alle leddene i organisasjonen.

Den regulative mekanismen

Denne mekanismen tar for seg de regulerende prosessene, slik som regelsetting, overvåking og sanksjoner. Den kan også kalles for rettslige mekanismer, og vil si muligheten til å etablere lover og regler, overvåke at andre følger disse, og belønne eller straffe de som ikke gjør det. Sanksjoner kan innebære både uformelle mekanismer som skyld og skam, og mer formelle mekanismer som bøter og fengsel initiert av formelle myndigheter (Scott, 2014: 60). Scott presiser videre at de formelle mekanismer kan sees gjennom tre dimensjoner:

- Forpliktelse: Hvorvidt aktørene føler seg forpliktet til å følge et regelsett fordi de blir gransket av andre.
- Nøyaktighet: Hvor presist reglene regulerer adferden og definerer en bestemt oppførsel.
- Delegasjon: Hvorvidt en tredje part har den formelle myndighet og legitimitet til å iverksette reglene og sanksjonene.

Scott snakker også om kostnadene ved det regulative systemet. Ut fra en økonomisk- rasjonell tenkning (agent-teori) legges det vekt på kostnadene knyttet til å overvåke at lover og regler etterleves, både med tanke på kontraktsoppfølging, og det å finne frem til riktig insentiv for å styre ønsket adferd. De regulative mekanismer tar utgangspunkt i instrumentell rasjonalitet der mekanismene er ansett som fornuftige handlingsmåter for å sikre at samfunnet og organisasjoner fungerer hensiktsmessig (Busch et al, 2007: 83). Der privat sektor responderer mer til positive insentiver som gode fortjenester og større markedsandeler, vil offentlig sektor overfor privat sektor ofte bruke negative sanksjoner som skatter og avgifter, evt. bøter. Videre peker Scott på at jusen innenfor institusjonell-tankegang kan sees på som mer enn bare en regulativ mekanisme. Ikke alle lover og regler gir klare føringer for adferd innenfor det feltet en institusjon operer. Dette gir rom for tolkning og synsing. Dermed åpner det opp for at også normer og vaner bidrar til tolkninger av lover og regler, og man beveger seg over i de normative og kognitive pilarene. Ettersom tiden og situasjoner endrer seg vil institusjoner som er knyttet til den ene pilaren bæres videre av de andre pilarene. Ut fra en instrumentell rasjonell tankegang vil mennesker lage lover og regler som fremmer deres interesser. De vil også etterkomme lover og regler av samme grunn, og lovlydighet vil videre basere seg på normer og forventninger (Scott, 2014: 61-62).

Følelser tas opp som en viktig motivasjon, ikke bare innenfor de normative og kognitive pilarene, men også innenfor den regulative pilaren. Det er mye kraft og makt i emosjoner. Lovlydighet kan motiveres både av frykt, skrekk og skyldfølelser på den ene siden, og lettelse, uskyld og anerkjennelse på den andre (Scott, 2014: 63).

Oppsummert kan en måte å se institusjoner ses på som « et stabilt system av regler, enten formelt eller uformelt, understøttet av overvåking og sanksjoner, som har innvirkning på aktørers interesser koblet med følelser av skyld eller uskyld» (fritt oversatt, Scott, 2014: 64).

Ut fra de *regulative* mekanismene knytter vi spørsmålene i vår undersøkelse opp til hvordan respondenten opplever handlingsrommet innenfor regelverket og retningslinjer ved offentlige anskaffelser. I tillegg undersøker vi om de ser en mulighet til å bruke anskaffelser for å nå statlige intensjoner og politiske mål som ligger i og utenfor regelverket.

Den normative mekanismen

Det normative perspektivet på institusjoner legger vekt på de uskrevne reglene, normene og verdiene i samfunnet (Busch et al, 2010: 100). Normer kan sees på som oppfatninger om hvordan ting burde være, hvordan det burde gjøres. Normative systemer definerer mål og definerer hvordan disse målene på en akseptert måte kan nås. Verdier kan defineres som foretrukne eller ønskede standarder som brukes til å måle systemer eller adferd opp i mot. Scott (2014) nevner at noen verdier og normer er forbeholdt enkelte som er tildelt bestemte roller. Til disse rollene er det knyttet normative forventninger som andre innenfor eller utenfor institusjonen har både til denne rollen og til den som innehar rollen. Den som har rollen vil internalisere disse forventningene og gjøre dem til sine egne. Rollene kan være formelle, det vil si at de kan være knyttet til bestemte ansvarsområder, rettigheter og belønninger, for eksempel mer lønn eller andre goder som ikke de andre i organisasjonen har. Rollene kan også være uformelle og utvikler seg over tid (Scott, 2014: 64).

March og Olsen (1989: 21, gjengitt i Scott, 2014: 65) gir et bilde av den normative oppfatningen av institusjoner:

The proposition that organizations follow rules, that much of the behavior in an organization is specified by standard operating procedures, is a common one in the bureaucratic and organizational literature(...) It can be extended to the institutions of politics. Much of the behavior we observe in political institutions reflects the routine way in which people do what they are supposed to do.

March og Olsens videre definisjon av regler har kulturelle-kognitive elementer, i tillegg til normative, og blir definert som «rutiner, prosedyrer, fremgangsmåter, roller, strategier, organisasjonsstrukturer og teknologier, samt oppfatninger, paradigmer, koder, kulturer og kunnskap». Her med fokus på sosiale forpliktelser (March og Olsens 1989: 21, gjengitt i Scott, 2014: 65).

Den normative pilaren legger vekt på hensiktsmessighet fremfor det instrumentelle, som i den regulative pilaren. På samme måte som emosjoner kan være sterkt gjeldende ved de regulative mekanismene, er de minst like gjeldende i de normative mekanismene. Sterke følelser som skam og vanære ved brudd på disse normer, eller respekt og anerkjennelse ved etterlevelse av normene er sterke insentiver for å etterkomme forventningene (Scott, 2014: 65-66).

En organisasjon tilpasser seg de normative mekanismer i samfunnet og utvikler en egen normativ rasjonalitet. Dette gjør at organisasjonen finner det fornuftig å handle i tråd med gjeldende regler. Men det er en fare for at adferdsmønstre kan stivne i en organisasjon til tross

for at normer og verdier endrer seg i samfunnet. Da kommer institusjonen i utakt med omgivelsene, og dens legitimitet kan svekkes (Busch et al, 2010: 101).

Innenfor de *normative* mekanismer retter spørsmålene i intervjuene seg mot hvilke forventninger respondentene har til anskaffelsesfunksjonen i kommunen, og hvordan de synting burde ha vært. I tillegg dreier noen spørsmål seg om omgivelsenes forventninger til kommunes arbeid med anskaffelser.

Den kognitive mekanismen

Den tredje pilaren blir av nyinstitusjonalister betegnet som et sentralt element innenfor institusjonell tankegang (Scott, 2014: 66-67). Denne mekanismen representerer de kognitive modellene som vi har dannet oss for hvordan en organisasjon skal være (Busch et al, 2010: 101) og en felles oppfatning av hva som gjelder av sosiale realiteter, og danner rammeverk for hvordan vi tenker (Scott, 2014: 67).

Den kognitive mekanismen kan også betegnes som bransjepraksis eller bedriftskultur. I følge Scott reproduces organisasjonens tankemåte og begrenser våre valg fordi individer ofte ikke kan se for seg andre muligheter. Forstillingen om hva som gjelder er da ikke bygget på normer og verdier, men på det vi «tar for gitt» (Scott 1995, gjengitt i Busch et al, 2010: 84).

Scott fokuserer også på det kulturelle perspektivet i en organisasjon. Han understreker at en organisasjons interne tolkningsprosesser formes av eksterne kulturelle rammer (Scott, 2014: 67). Dersom organisasjonens legitimitet ikke skal svekkes må den ikke bryte med hvordan en organisasjon oppfatter seg selv. Scott kaller dette for «rett-troenhet». Dette betyr at organisasjonen forkaster andre måter å tenke på og forholder seg til omverdenen uten refleksjon når forventningene fra omgivelsene ikke samsvarer det organisasjonen tar for gitt (Scott, 1995, gjengitt i Busch et al, 2010: 101).

Den emosjonelle siden av denne pilaren ligger i visshet og selvsikkerhet når man er innenfor organisasjonens felles meningsrammer, og forvirring og desorientering når man er i uoverensstemmelse med dens felles rammeverk. Innenfor den kognitive pilaren er et felles rammeverk for meningsdannelse helt sentralt (Scott, 2014: 70).

De *kognitive* mekanismene kan sees i spørsmål om hvordan de opplever at disse forventningene påvirker deres eget og andres arbeid med offentlige anskaffelser i kommunen.

Legitimitet

Innenfor institusjonell teori er det ikke nok for en organisasjon å være effektiv. Den må også ha legitimitet fra sine omgivelser, og den vil tilpasse seg de gjeldende normer og forventninger for å oppnå legitimiteten (Busch et al, 2010: 101). Suchman (1995, gjengitt i Busch et al, 2010:102) definerer legitimitet som «en generalisert antakelse om at spesielle handlinger er ønskelige og akseptable innenfor et sosialt konstruert system av normer, verdier,

tro og definisjoner.» Det at legitimiteten er sosialt konstruert betyr at det ikke dreier seg om objektive forhold eller sannheter, men at legitimitet skapes gjennom sosiale relasjoner. Det legges vekt hvilke normer og verdier som er gjeldende til en hver tid i omgivelsene eller samfunnet, og ikke hva den enkelte måtte mene. Med utgangspunkt i institusjonell teori klassifiserer Suchman ulike former for legitimitet: pragmatisk, regulativ, normativ og kognitiv legitimitet (Busch et al, 2010: 102-105).

Pragmatisk legitimitet knyttes til at samfunnet oppfatter at organisasjonen har en nyttefunksjon. At den har sin plass og at den spiller en viktig rolle (Busch et al, 2010: 103). De andre tre kategoriene av legitimitet kan knyttes opp til pilarene nevnt ovenfor der hver av pilarene gir et grunnlag for legitimitet. I *den regulative pilaren* er legitimiteten oppnådd ved at organisasjonen følger gjeldende lover og regler i samfunnet. Legitimitet i *den normative pilaren* oppnås ved at organisasjonen etterlever normer og verdier som eksisterer i omgivelsene (Scott, 2014: 74). Innenfor *den kognitive pilaren* stilles det ikke spørsmål ved legitimitet, da organisasjonens særtrekk tas for gitt og passer inn i det mentale bilde og forventninger omgivelsene har av institusjonen (Busch et al, 2010: 104).

2.5 Teoretisk rammeverk for analyse – inndeling i teoretiske kategorier

Innledningsvis har vi beskrevet valg av problemstilling og utviklingen med forskningsspørsmålene. Vi har deretter redegjort for den teoretiske referanserammen vi anvender i studien, både i forberedelse ved utforming av problemstilling og forskningsspørsmålene, dernest i utforming av intervjuguiden og endelig i analysene. Vi skal svare ut problemstillingen:

Hvordan kan anskaffelsesfunksjonen brukes strategisk for økt verdiskapning i kommunene?

Problemstillingen vil vi belyse ved følgende tre forskningsspørsmål:

1. Hva er sentrale ledelsesfaktorer og styring for strategisk integrasjon av anskaffelsesfunksjonen i kommunen?
2. Hva er hensiktsmessig organisering og sentrale organisatoriske prosesser for strategisk integrasjon av anskaffelsesfunksjonen i kommunen?
3. Hvilke sammenhenger er det mellom den sterke reguleringen av anskaffelsesområdet og kommunens handlingsrom for endring, utvikling og strategisk måloppnåelse?

Med utgangspunkt i de teoretiske perspektivene vi har beskrevet, følger nå en oppsummert oppstilling av sammenhengen mellom kjernen i problemstillingen og forskningsspørsmålene og de teoretiske kategoriene.

Teoretisk rammeverk for analyse		
Anskaffelsesfunksjonen som strategisk virkemiddel for økt verdiskapning	Ledelsesdimensjonen	
	Ledelsesfaktorer og styring	Målformulerende prosesser
		Problemløsende prosesser
		Språkskapende prosesser
		Styringssystemer og styringsvirkemidler
		Resultater
	Organisasjonsdimensjonen	
	Organisering og organisatoriske prosesser	Struktur
		Oppgavefordeling, roller, samarbeid
		Kompetanse
		Beslutningsprosesser
		Kommunikasjon, informasjon
	Atferdsdimensjonen	
	Regelverk og opplevd handlingsrom	Regulative mekanismer
		Normative mekanismer
Kognitive mekanismer		
Politiske mål og statlige intensjoner		

Tabell 2.2 Teoretisk rammeverk for analyse (Vargeid og Kjøniksen, 2015)

For å se på hva som skal til for at anskaffelsesfunksjonen kan brukes som et strategisk virkemiddel for økt verdiskapning vil vi se det i lys av de tre kategoriene ledelse, organisering og opplevd handlingsrom innenfor gjeldende regelverk. Under ledelsesfaktorer og styring undersøker vi hvilke effekter de målformulerende, problemløsende og språkskapende prosessene gir for strategisk integrasjon av anskaffelsesfunksjonen i kommunens overordnede målstruktur. Innenfor organisering og organisatoriske prosesser ser vi hvordan struktur, oppgavefordeling, roller, kompetanse, beslutningsprosesser og kommunikasjon/informasjon kan påvirke anskaffelsesfunksjonen i en strategisk sammenheng. Til sist ser vi på hvordan aktørenes opplevelse av handlingsrom innenfor gjeldende regelverk kan ses i lys av de regulative, normative og kognitive mekanismene, samt hvordan aktørene opplever at offentlige anskaffelser kan brukes strategisk for å nå politiske mål og statlige intensjoner.

3. Forskningsmetode

3.1 Metodisk tilnærming

I denne delen av avhandlingen vil vi gjøre rede for metodisk tilnærming med utgangspunkt i ontologi og epistemologi, samt gjøre rede for våre metodiske valg.

3.1.1 Vitenskapsteoretiske refleksjoner(ontologi og epistemologi)

Ontologi er læren om hvordan virkeligheten faktisk ser ut og hva vi mener vitenskapen handler om. Innen ontologien er det et skille mellom to ulike perspektiv. På den ene siden finnes *den positivistiske* og reduksjonistiske retningen som hører innunder det kvantitative paradigme og naturvitenskapen. Den positivistiske grunnforestillingen er at forskning holder seg til målbare fakta for derigjennom å avdekke generelle fenomener som utspring for teoridannelse. På den andre siden er *den hermeneutiske* og holistiske retningen som tilhører det kvalitative paradigme og samfunnsvitenskapen. Den hermeneutiske grunnforestillingen er at virkeligheten er en konstruksjon, og forskeren skal avdekke virkelighet i enkelttilfeller. Hermeneutikk er fortolkningslære og handler generelt om å søke forståelse av meningsfulle fenomener og gjenstander som fullt ut kan identifiseres og beskrives ved fysiske kriterier (Jacobsen, 2005: 25-26). Eksempler på dette er fortellinger, menneskelige handlinger, sosiale relasjoner og organisasjoner (Nyeng, 2010). Vårt ontologiske utgangspunkt er hermeneutisk. Vi har gjennom vår studie ikke hatt til hensikt å finne generelle lover, men gjennom intervjuer å finne ut hvordan den enkelte opplever ulike aspekter ved offentlige anskaffelser.

Innenfor epistemologien er *det positivistiske kunnskapssyn* at det finnes en objektiv verden utenfor oss selv hvor forskeren studerer samfunnet og sosiale systemer på en objektiv og nøytral måte (Jacobsen, 2005). *Det hermeneutiske kunnskapssyn* har en forståelse av at «virkeligheten er konstruert av mennesker og må studeres ved å undersøke hvordan mennesker oppfatter virkeligheten.» (Jacobsen, 2005: 32). Det finnes ikke en objektiv sosial virkelighet, men det finnes ulike forståelser av virkelighet. Med et slikt utgangspunkt kan virkelighet bare undersøkes ved at forskeren setter seg inn i menneskers ulike fortolkninger og legger mening i spesielle sosiale fenomen. Hva tenker, føler og opplever våre informanter rundt offentlige anskaffelser? (Jacobsen, 2005).

Fenomenologi handler om å beskrive hvordan mennesker opplever et fenomen. Det vil si å forstå sosiale fenomener ut fra den enkeltes eget perspektiv, og beskrive det de opplever ut fra deres egne forståelse av virkeligheten (Jacobsen, 2005: 45). Fenomenologisk metode innebærer å beskrive fremfor å forklare og analysere. Tolking overlates til leseren. Dette fordrer at den som forsker setter sine forkunnskaper om fenomenet i «parentes for å oppnå en fordomsfri beskrivelse av fenomenet» (Kvale og Brinkmann, 2009: 46).

Gadamer (1975) hevdet at vi som forskere bare kan forstå den sosiale og historiske verden gjennom forforståelse og fortolkning (Gadamer gjengitt i Kvale og Brinkmann, 2009: 100). I utgangspunktet representerer fenomenologi og hermeneutikk hver sine vitenskapsteoretiske retninger, men Paul Ricoeur (1913-2005) koblet de sammen ved å videreutvikle Martin Heideggers (1889-1976) og Hans-Georg Gadamer (1900-2002) ideer om fortolkning – altså en hermeneutisk-fenomenologisk tilnærming. «Det vil si prosessen med å beskrive og tolke menneskelige opplevelser og erfaringer for å kunne forstå essensen og kjerne ved deres opplevelser» (Tan, 2009). Vi har, basert på vårt ontologiske og epistemologiske utgangspunkt, et hermeneutisk - fenomenologisk perspektiv. Gjennom semistrukturerte intervjuer har vi ønsket å gå i dybden ved et fenomen og beskrive det spesielle som våre informanter har opplevd. Vi har da tolket det som er blitt sagt, og satt det i en teoretisk forståelsesramme. «Mennesker er et forstående vesen som skaffer seg kunnskap ved hele tiden å korrigere og utvikle sin forforståelse». Når vi som forskere tilnærmer oss temaet offentlige anskaffelser med fokus på hvordan informantene ser på ledelse, organisering og det opplevde handlingsrom, tilnærmer vi oss med en forforståelse og fortolkning av tidligere empiri og egen erfaring. Selv om vi i utgangspunkt forsøker å ha så åpne spørsmål som mulig i våre intervjuer, har vi en forutinntatt forestilling og idé om hva vi vil vite når vi stiller våre spørsmål. Videre tolker vi svarene og bruker tolkninger for å komme videre i intervjuene. De som blir intervjuet tolker hva de blir spurt om for å kunne svare best mulig på spørsmålene. Forstår de ikke hva vi mener med våre spørsmål så ber de ofte om en forklaring og utdyping. Noen ganger svarer de selv om de har mulig misforstått spørsmålet.

3.1.2 Sosialkonstruksjonisme

Sosialkonstruksjonisme er en vitenskapsteoretisk retning som er innholdsrik og har mange forgreninger. Sosialkonstruksjonisme har røtter til fenomenologi, og kjernen ligger i subjektive prosesser og en subjektiv verden av forestillinger som også deles av andre i en felles opplevelse av «sannhet» gjennom det som kalles *intersubjektivitet*. På denne måten blir det subjektive til objektiviteter (Alvesson og Sköldbberg, 2008). Arbeidet med offentlige anskaffelser, inngår, slik vi forstår det, i et sosialkonstruksjonsitisk perspektiv. Vi mener at aktørenes opplevelser, synspunkter og hverdagerfaringer rundt anskaffelsesvirksomheten er sosialt konstruert. Begrunnelsen for dette er blant annet at vi under samtaler med aktørene ser at hvordan offentlige anskaffelser og anskaffelsesfunksjonen oppleves, avhenger av hvor i organisasjonen aktørene er plassert, hvilken bakgrunn de har og funksjonen de til daglig innehar i tilknytning til offentlige anskaffelser. Forestillingene og forventningene er ulike blant dem vi intervjuet, og vi er av den oppfatning at disse forestillingene og forventningene blir til gjennom den konteksten og samspillet som aktørene inngår i. Dette vil vi komme tilbake til, og utdype gjennom de empiriske og teoretiske analysene.

Et sosialkonstruksjonsitisk perspektiv er også gjeldende for oss som forskere. Vi er også et resultat av den konteksten vi er en del av og hvordan vi i fellesskap forstår fenomener.

3.1.3 Kvalitativ metode

Kvalitativ metode har utgangspunkt i et fortolkningsbasert vitenskapssyn, slik vi tidligere har redegjort for, og har til hensikt å fremskaffe informasjon om hvordan mennesker fortolker og forstår en gitt situasjon. Denne metoden egner seg best til å belyse et uavklart tema nærmere og til å få frem dybdeinformasjon og nyanserte beskrivelser knyttet til problemstillingen (Jacobsen, 2005). Åpenhet og nærhet til det fenomen som skal undersøkes, er styrken ved kvalitativ metode. Nærhet til respondentene er et viktig prinsipp og en forutsetning for kunne få tilgang til dette mangfoldet av informasjon. Mulighet for tilpasning vil være viktig når vi har liten forhåndskunnskap om offentlige anskaffelser, og innsikt og kunnskap om temaet tilkommer under forløpet. Til grunn for vårt vitenskapelige ståsted ligger derfor det kvalitative paradigme og en kvalitativ tilnærming. Ledelse, organisering og styring er komplekse fenomener og konstruksjoner som den enkelte opplever og fortolker ulikt. Hvilke forhold aktørene legger vekt på ved anskaffelser, og hvordan handlingsrom innen for arbeidet med anskaffelser oppleves, vil i stor grad være basert på individuelle oppfatninger. Det å se problemstillingene og resultatene nettopp i deres spesifikke kontekst vil vies oppmerksomhet i undersøkelsen. Vår studie er fokusert rundt meningssammenhenger, kontekst og sosiale systemer, og har dermed en fortolkningsbasert tilnærming med hensikt å få dypere innsikt i et fenomen. Det er de kvalitative dataene vi er ute etter å identifisere.

3.1.4 Induktiv versus deduktiv tilnærming

I følge Nyeng (2010:37-38) vil en induktiv tilnærming innebære å trekke slutninger basert på en begrenset mengde enkelthendelser og å konstruere hypoteser og teorier ut fra et utvalg erfaringer. Ved induktiv tilnærming skjer teoriutvikling med utgangspunkt i empiri. En deduktiv tilnærming innebærer at slutninger trekkes med utgangspunkt i teori (Nyeng, 2010:38). Vi har hovedsakelig en deduktiv tilnærming til undersøkelsen med en teoretisk forforståelse som utgangspunkt for formulering av problemstilling, forskningsspørsmålene og utvikling av intervjuguiden. Det er ikke en fullstendig deduktiv tilnærming siden vi ikke har til hensikt å teste teori, men mer å benytte teorien som et felles diskusjonsgrunnlag for problemstilling og utvikling av temaer, kategorier og spørsmål i intervjuguiden. Samtidig har vi vært åpne og fleksible for å ta inn uventede, nye forhold, hendelser og meninger som respondentene kan ha vært opptatt av, og som vi på forhånd ikke kjente til.

3.1.5 Undersøkellesdesign

Undersøkellesdesignet må være tilpasset problemstillingen (Jacobsen, 2005: 121). Valg av datainnsamlingsmetode gir oss informasjon på ulike måter og påvirker våre resultater i forskningen. I våre undersøkelser har vi valgt en kvalitativ tilnærming og en kvalitativ strategi som gir beskrivelser med tekstbaserte data (Ringdal, 2013: 24). Vi kunne nok ha ønsket å gå både i bredden (ekstensiv design) og i dybden (en intensiv design) ved først å sende ut en spørreundersøkelse for så å følge opp med utdypende intervjuer (triangulering) til flere kommuner, men dette ville by på ressursmessige utfordringer (Jacobsen, 2005). Om intensiv

eller ekstensiv design sier Jacobson at «valg av undersøkelsesopplegg vil ha store konsekvenser for undersøkelsens gyldighet» (Jacobsen, 2005: 87). Gyldighet utdyper og drøfter vi under delen om kvalitetssikring.

Som tidligere beskrevet er vårt epistemologiske utgangspunkt en hermeneutisk-fenomenologisk tilnærming. Selv om det påpekes at en kombinasjon av intensivt og ekstensivt undersøkelsesdesign vil utgjøre den ideelle undersøkelse, har vi valgt et intensivt undersøkelsesdesign (Jacobsen, 2005: 32). Kunnskap om lederforankring av anskaffelsesfunksjonen, arbeidsprosesser knyttet til innkjøp og hvordan handlingsrommet innenfor regelverket oppleves, er lokal og unik. Dette tilsier at en intensiv tilnærming lettere vil gi et bilde av hvordan anskaffelsesfunksjonen oppfattes på ulike hold. Det vil gi oss mulighet til å gå i dybden og se sammenhenger i svarene som gis (Jacobsen, 2005: 90). Ved å gå i dybden av fenomenene *ledelse, organisering og opplevd handlingsrom* vil vi forsøke å få fram så mange nyanser og detaljer som mulig (Jacobsen, 2005: 89). Dette vil kunne gi oss mulighet til å få et mer helhetlig bilde av hva det er som gjør at kommunene ikke satser på lederforankring av anskaffelsesarbeidet, eller bedre – hvilke suksesskriterier som ligger til grunn for god lederforankring der det er tilfelle. En intensiv tilnærming vil gi oss mulighet til å se disse kriteriene i en kontekst.

3.1.6 Casestudie

Similä (2013) påpeker at toppledere i kommunene har et passivt forhold til å definere anskaffelsesfunksjonens betydning for kommunens strategiske arbeid, og at for svak ledelsesforankring av anskaffelsesvirksomheten er gjennomgående i mange norske kommuner. Med utgangspunkt i denne informasjonen mener vi at fenomenet ledelsesforankring av anskaffelsesarbeidet ikke er knyttet opp til et spesifikt sted eller tidspunkt. Vi mener vi best har kunnet belyse problemstillingen ved å se på flere enheter. Samtidig som vi har sett på flere enheter har vi gått i dybden på disse. Ved vår casestudie har vi sett på flere aktører som jobber med anskaffelser i noen av kommunene og vi ønsket å ha fokus på det spesifikke fenomenet vi studerte, som blant annet lederforankring, samtidig som det ble belyst fra ulike ståsteder. Det spesielle ved ett sted eller en spesiell hendelse har ikke vært i fokus, men vi konsentrerte oss om betydningen av fenomenet og forsøkte å få en rikere beskrivelse av fenomenet fra dem vi intervjuet.

En casestudie er i følge Robert K. Yin «en empirisk undersøkelse av et fenomen i sine naturlige omgivelser, der flere datakilder benyttes» (Yin gjengitt i Ringdal, 2013: 108). Videre deler Yin (2014: 16-17) opp casestudier i en todelt betydning: *Scope of a case studie* (absolutte enheter) og *a case study inquiry* (kollektiv enhet). Ved *absolutte enheter* ser man på fenomenet (caset) i dybden og i sin ekte setting. Her er ofte grensene mellom fenomenet og kontekst uklare og man ser eksempelvis nærmere på et enkeltindivid eller en enkel hendelse. Ved *kollektiv enhet* er det flere variabler, og man undersøker flere kilder. Dette kan være grupper, en organisasjon eller en kommune (Jacobsen, 2005: 91). Vi har i vår studie undersøkt

flere kilder, altså en kollektiv enhet der vi har intervjuet ulike personer i ulike kommuner innen for et innkjøpssamarbeid. Yin (2014) påpeker at teori er viktig for å kunne generalisere funnene fra en casestudie. Vi har i vår undersøkelse sett at det har vært en fordel med en teoretisk forforståelse som vi har brukt som en rettesnor i datainnsamlingen og i analysene. I vår studie har vi ønsket å få en dypere forståelse av fenomener som ledelse, organisering og aktørenes opplevelse av handlingsrom innenfor gjeldende regelverk på tvers av ulike kontekster (Jacobsen, 2005: 93). Vi har sett det som viktig å få et representativt bilde og større perspektiv på hva lederne i kommunene er opptatt av. Vi har derfor sett på oppfatningen av lederforankring blant noen representanter som jobber med innkjøp, i eksempelvis økonomiavdelingen, virksomhetene, ØRIK eller toppledelsen. Dersom vi bare hadde sett på en enkelt person fra en kommune ville svarene kunne ha hatt lav validitet og reliabilitet. Vi ønsket derfor i vår casestudie å undersøke en kollektiv enhet som bestod av flere personer som jobbet med anskaffelser i de kommunene som samarbeider om anskaffelser gjennom ØRIK.

Vi kan skille mellom *unike* og *komparative* casestudier. Ved unike casestudier, som ved absolutte enheter, ser man eksempelvis på ett enkelt individ og enkelte hendelser. Her fokuserer man på det unike og ikke på det generelle. Samtidig kan man se på flere underenheter ved én case (Ringdal, 2013: 108). Innenfor komparative casestudier sammenligner man gjerne to eller flere case mot hverandre i et teoretisk perspektiv (Ringdal, 2013: 108). Dersom målet er å trekke noen generelle slutninger om funnene som kan overføres til andre case, er det viktig å ha sett på og sammenlignet flere case med hverandre. Vi ser at det kunne ha vært veldig spennende å forta en komparativ studie mellom Øvre Romerike innkjøpssamarbeid (ØRIK) og Nedre Romerike innkjøpssamarbeid (NRI). Men som tidligere nevnt har hensynet til både tid og omfang av oppgaven begrenset oss til en unik case studie med flere underenheter.

3.1.7 Etske refleksjoner

Å gjennomføre intervjuer innebærer en rekke etiske utfordringer. Det er viktig å ha gjort seg etiske avveininger på forhånd for å ta hensyn til hva som kan komme opp av dilemmaer og situasjoner. Etske problemstillinger oppstår under hele intervjuforløpet. Kvale og Brinkmann (2009: 80) lister opp tematisering, planlegging, intervjusituasjonen, transkribering, analysering, verifisering og rapportering som syv stadier for etiske problemstillinger i intervjuprosessen. Det er visse etiske regler som er gjeldende når vi skal gå i gang med et forskningsprosjekt. Disse er i følge Kvale og Brinkmann (2009: 88-91):

Informert samtykke betyr at respondentene informeres om undersøkelsens overordnede formål og om hovedtrekkene i designet, samt eventuell risiko og fordeler knyttet til deltakelse. Et informert samtykke innebærer at vi sikrer frivillig deltakelse, og at den enkelte når som helst kan trekke seg fra studien. Vi informerte innledningsvis ved hvert enkelt intervju om at

respondentene kunne få innsikt i detaljene, være trygge på hva vi skulle bruke dataene til og at deltakelse var frivillig.

Konfidensialitet er et viktig hensyn som må ivaretas, men vanskelig fullt ut å imøtekomme med små utvalg og unike funksjoner. Vi har anonymisert respondentene ved ikke å knytte navn til utsagnene vi bruker i undersøkelsen. Siden utvalget er relativt lite, og vi har enkelte funksjoner som alene representerer en spesifikk rolle, har dette bydd på utfordringer. Det har derfor vært nødvendig å innhente godkjenning fra en av respondentene for å kunne relatere uttalelser til funksjon og tittel. Vi vurderer at temaet for vår undersøkelse ikke er kontroversielt, men at vi kan komme innom områder som av ulike årsaker kan oppleves ubehagelige og ukomfortable for respondentene. Det er derfor et poeng at de opplever at de trygt kan uttale seg om slike forhold uten fare for å bli utlevert. Vi erkjenner også at med et så spesifikt tema, og et begrenset utvalg, vil det være en utfordring å bevare respondentenes konfidensialitet. Vi har derfor vært svært påpasselige med korrekt og presis gjengivelse av respondentenes informasjon og uttalelser, og har forsøkt å behandle dataene med varhet for nettopp hensynet til konfidensialitet.

Konsekvenser respondentene har ved å delta i undersøkelsen ble vurdert som lavrisiko. Som tidligere nevnt, fremstår ikke vårt tema kontroversielt, men vi berører temaer som ledelse og organisering. Dette kan i ytterste konsekvens påvirke relasjonene på arbeidsplassen til respondentene. Dette er hensyn vi har hatt med oss.

Det er vår rolle som forskere å følge og ivareta de etiske reglene ved gjennomføring av undersøkelsen, og sørge for kvaliteten på relasjonen med respondentene.

Vi sørget for å registrere undersøkelsen hos Norsk Samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS (NSD) for godkjenning av Personvernombudet for forskning da vi startet arbeidet med undersøkelsen. Dette inngår som en del av retningslinjene for forskning for å sikre god behandling av personopplysninger. Vi ønsket med dette å sikre oss at vi gjennomførte undersøkelsen og behandlingen av personopplysninger i tråd med personopplysningsloven og forskrifter. Prosjektet er godkjent. Av hensyn til anonymiteten til respondentene, har vi valgt ikke å legge ved navnet oversikt. Ved behov kan denne fremlegges.

3.2 Utvalg av enheter og kilder

Vi har i vår undersøkelse valgt å benytte kvalitativ metode. Under utvelgelsen av tema, diskuterte vi valg av forskningsmetode, og fordeler og ulemper knyttet til henholdsvis kvantitativ metode og kvalitativ metode.

Å undersøke forhold relatert til menneskelig atferd og menneskers opplevelser av fenomener, er godt egnet for en kvalitativ tilnærming. En kvalitativ metode vil i større grad være åpen for å få frem nyanser, opplevelser og kontekst som ikke fremkommer ved bruk av kvantitativ metode. Nærhet til de som skal gi informasjon er en sentral del av det å kunne frembringe slike nyanser og kontekstavhengige faktorer. Ulempen er at denne type datainnsamling er tids- og ressurskrevende.

Åpenhet i datainnsamlingen vil være med på å gi forskeren informasjon som ikke er begrenset utfra forskerens egen forståelse. Det vil være mulig å få frem nyanser og detaljer i svarene fra respondentene og få frem informasjon i en kontekst.

I denne delen vil vi gjøre rede for hvordan vi gjorde utvalget av respondenter til intervjuene, og hvordan vi gikk frem for å finne kildene til dokumentstudiene.

I utvalget har vi hatt med oss en bevissthet om at vår undersøkelse kun er et begrenset utsnitt av tema og variabler, kontekst, tid og personer og hendelser.

3.2.1 Utvalg av respondenter til intervju

Jacobsen (2005:172) deler inn utvalgsprosessen i tre trinn.

- 1. Skaff oversikt over alle de du ville ønsket å undersøke hvis du hadde ubegrenset tid, ressurser og analysemuligheter.*

Populasjonen i vår undersøkelse er ansatte i de seks kommunene på Øvre Romerike som har sentrale funksjoner knyttet til innkjøp, samt ansatte i ØRIK. I kommunene er det svært mange som har en funksjon relatert til innkjøp, men siden vår problemstilling først og fremst handler om ledelse og organisering, ønsket vi å snakke med ledere, rådgivere og nøkkelpersoner som har et ansvar og funksjon inn mot innkjøp enten som toppleder, økonomiansvarlig, rådgiver for innkjøp eller kommunal bestiller på ledernivå. For ØRIK hadde vi et ønske om å snakke med leder og rådgivere/konsulenter med ansvar for anskaffelsesarbeidet-/prosessen i ØRIK. I realiteten vil det være ressurskrevende å foreta en undersøkelse av alle som jobber med anskaffelse i alle landets kommuner (teoretisk populasjon). Det var derfor nødvendig å foreta et utvalg av enheter som kunne gi et representativt bilde av populasjon kommuner (faktisk populasjon). Vi måtte vurdere et utvalg som i størst mulig grad representerer populasjon kommuner (teoretisk utvalg). Dette kan gjøres ved å foreta et strategisk utsnitt (stratifisert utvelging), der vi tar ut utvalg som er jevnt fordelt av enheter på by- og land-kommuner (Ringdal, 2013: 210). Tidsperspektiv er viktig for alle undersøkelsene. Det var interessant å se på hvordan arbeidet med anskaffelser har fungert tidligere, hvordan det har vært organisert, hvordan situasjonen er nå, og om de har planer om å gjøre endringer av anskaffelsesfunksjonen i fremtiden.

2. *Del populasjonen inn i undergrupper*

Med utgangspunkt i populasjonen kom vi frem til følgende gruppering av enhetene:

1. Innkjøpsansvarlige kommunene
2. Toppledere i kommunene(rådmenn/økonomisjef)
3. Bestillere på ledernivå i kommunene
4. Leder av ØRIK
5. Rådgivere/konsulenter i ØRIK

Vi hadde et ønske om og behov for å komme i kontakt med personer i organisasjonen med innsikt i og erfaring fra offentlige anskaffelser. Siden ØRIK er et interkommunalt samarbeidsorgan, var det viktig at vi fikk tilgang til respondenter i de ulike kommunene. Vi hadde en formening om at de ulike kontekstene ville kunne gi oss ulike nyanser i svarene, samt at de ulike grupperingene ville kunne gi relevant og nyttig informasjon om sentrale forhold knyttet til offentlige anskaffelser, ledelse og organisering. Dette utvalget var for stort til at det innenfor tilgjengelige tids- og ressursrammer lot seg gjennomføre, og det var derfor nødvendig å gå videre med ytterligere kriterier for utvelgelse.

Selv om svært mange i kommunen har befatning med anskaffelser og innkjøp på ulikt vis var det ikke interessant for oss å undersøke alle disse. For å avgrense utvalget, vurderte vi hvem som best kunne gi oss den informasjon vi trengte. For de intensive dybdeintervjuene var våre undergrupper toppledere i kommunen, de innkjøpsansvarlige i kommunen, virksomhetsledere som har bestillerfunksjon og ansatte ved ØRIK.

3. *Velg kriterier for utvelgelse av respondenter*

Jacobsen(2005:175) beskriver flere utvelgelseskriterier kvalitative undersøkelser, der det mest sentrale kriteriet er at utvelgelsen er formålsoorientert. Det betyr at utvalget styres av hvilken informasjon vi ønsker for best å kunne belyse problemstillingen.

Å gjennomføre intervjuer med samtlige grupper av enheter i hver kommune i samarbeidet, var urealistisk av tids- og ressurs hensyn. I tillegg hadde vi også en antakelse om at det kunne bli krevende å få tilgang til alle respondentene vi ønsket. Vi valgte derfor å gjøre en ytterligere utvelgelse av respondenter på bakgrunn av kriteriet *bredde og variasjon*. Å velge ut respondenter etter dette kriteriet innebærer at vi valgte ut personer som vi antok kunne gi oss relevant og bred informasjon om temaet i undersøkelsen. Vi valgte ut personer som vi antar har kunnskap om og erfaring fra anskaffelsesvirksomhet, ledelse og organisering, basert på den enkelte respondents funksjon og rolle i organisasjonen. I tillegg tok vi i betraktning ulikhet i kommunenes innbyggertall. Vi erfarte dessuten at det også ble nødvendig å ta hensyn til hvem vi faktisk fikk tilgang til av respondenter. Bredde og variasjon i utvalget er sentralt for å gi tilfredsstillende kvalitet på dataene, men betyr ikke nødvendigvis at utvalget er representativt (Jacobsen, 2005).

Siden en av oss har et ansettelsesforhold i en del av organisasjonen som er med i undersøkelsen, var det var avgjørende for oss å ha en diskusjon på det å forske på egen organisasjon, og avklare visse forutsetninger for blant annet hvordan utvalget skulle gjøres og praktisk gjennomføring av intervjuer. Vi gjorde vurderinger av hvilket utvalg vi skulle ha, hvem respondentene skulle være og hvor datainnsamlingen ville foregå. Dette gjorde at vi kunne foreta en arbeidsfordeling som delvis kompenserte for den tilknytningen en av oss har til organisasjonen. Med begrunnelse i at temaet for vår studie ikke er spesielt sensitivt, gjorde vi også en samlet vurdering av at det å forske på egen organisasjon i dette tilfellet ville gi flere fordeler enn ulemper. Med dette som utgangspunkt vil vi allikevel presisere at det å være involvert i organisasjonen som inngår i studien og samtidig ha en relasjon til flere av respondentene, kunne påvirke både respondentenes uttalelser og egen fortolkning som kunne gi en undersøkelseeffekt som medfører validitetsproblemer. Et godt teoretisk grunnlag for studien kan bidra til å kompensere for undersøkelseeffekter ved å forske på egen organisasjon. (Nyeng og Wennes, 2006). Dette vil vi komme tilbake til i delen om kvalitetssikring.

3.2.2 Utvalg av kilder til dokumentstudier

I dokumentstudier benyttes informasjon som er skrevet eller innsamlet av andre enn oss selv, med andre ord sekundærdata (Jacobsen, 2005: 180).

Dokumentstudier egner seg best når “a) det er umulig å samle inn primærdata, b) når vi ønsker å få tak i hvordan andre har fortolket en viss situasjon eller hendelse, og c) når vi ønsker å få tak i hva mennesker faktisk har sagt og gjort.” (Jacobsen, 2005: 163-164).

I tillegg til intervjuer har vi gjennomført dokumentundersøkelser. Også for denne delen av undersøkelsen, kunne det vært ønskelig å se gjennom alle mulige dokumenter som finnes om tema knyttet til ledelse av anskaffelsesfunksjon. Imidlertid har vi foretatt en nødvendig utvelgelse av dokumenter med størst relevans for vårt tema for å kunne håndtere mengden dokumentasjon. I følge Jacobsen (2005), er den største utfordringen med utvalg av kilder til dokumentstudier at det skjer en betydelig siling før undersøkelsen. Det betyr at vi må være kritiske til de kildene vi har benyttet i studien. Jacobsen (2005) skiller mellom ulike typer kilder.

- Førstehånds- versus andrehåndskilder
- Offentlige versus private kilder
- Personlige versus institusjonelle kilder

Vi har i vår undersøkelse støttet oss til offentlige kilder som er andrehånds, institusjonelle kilder. Vi har valgt å gjennomføre dokumentundersøkelse i tillegg til egen empiri for å få andre perspektiver og fortolkninger på temaet ledelse og organisering av offentlige anskaffelser.

3.2.3 Vurdering av kildenes kvalitet

Våre kilder er institusjonelle kilder, som er åpne og tilgjengelige dokumenter for allmennheten. Disse må forutsettes å være basert på et saklig og faktisk grunnlag, og dermed være troverdige uten interesse av å tilpasse informasjonen for egeninteresse. Det har vært sentralt å ha flere kilder for å få et tilstrekkelig grunnlag og bredde på tematikken. Vi har i tillegg valgt kilder både fra sentrale myndigheter, uavhengig konsulentvirksomhet og kommunale styrings- og saksdokumenter. Kildene er uavhengige av hverandre og bidrar dermed til å balansere inntrykkene.

3.3 Datainnsamling

Forskningsintervjuet er en profesjonell samtale som bygger på dagliglivets samtaler. I intervjuet blir kunnskapen til i samspill eller i interaksjon mellom intervjuer og den som intervjues. Forskningsintervjuet har som formål «å få frem betydningen av folks erfaringer og å avdekke deres opplevelse av verden, forut for vitenskapelige forklaringer», og er ikke en samtale mellom to likeverdige parter, ettersom intervjueren definerer og kontrollerer samtalen. (Kvale og Brinkmann, 2009: 21). Vi har derfor hatt med oss pålitelighet, gyldighet og etikk som et bakteppe ved gjennomføring av intervjuene. Allerede under planlegging av utvalget, ble premissene vurdert og lagt, for hvilke intervjuformer vi kom til å velge.

3.3.1 Individuelle intervjuer

Individuelle intervjuer er egnet for vår undersøkelse nettopp fordi vi har relativt få enheter vi har undersøkt, vi er opptatt av den enkelte respondents opplevelser og deres vurdering av temaer knyttet til offentlige anskaffelser. Semistrukturerte individuelle intervjuer har som fordel at de er målrettede, fokuserte på tema og med mulighet for tilpasning og utdypning av spørsmål og svar. I tillegg er denne formen for datainnsamling åpen for å ta inn respondentenes perspektiver og informasjon utover det som det vi har tatt høyde for i forberedelsene og under samtalen.

Det er også noen ulemper ved individuelle intervjuer. Det er blant annet svært tidkrevende å gjennomføre intervjuer med en og en person, for så å skulle systematisere den store datamengden som innhentes gjennom dialog og tale. I tillegg har vi hatt en bevissthet om at den samlingen med informasjon vi har fått tilgang til, er individuelle synspunkter og opplevelser av temaet. Vi kan derfor ikke uten videre sammenholde denne informasjonen i et felles meningsinnhold som er representativ for alle de som er intervjuet (Jacobsen, 2005).

Temaet offentlige anskaffelser berører organisasjonen i stor grad, samtidig som kompetansen og bevisstheten rundt innkjøp er varierende. Variasjonene i kunnskap og befatning med anskaffelsesarbeid i det daglige, kan derfor ha påvirket våre resultater. Det har vært viktig at våre spørsmål er av en slik karakter at de er forståelige for respondentene. Samtidig måtte spørsmålene kunne tilpasses, og bidra til å skape trygghet og åpenhet i situasjonen, slik at

respondentenes svar i størst mulig grad gjenspeiler deres egne meninger, opplevelser og perspektiver.

3.3.2 Gruppeintervjuer

Gruppeintervju gir oss en annen type informasjon enn et individuelt intervju. Samspillet og dynamikken i et gruppeintervju vil bringe frem en utveksling av synspunkter mellom de som intervjues (Jacobsen, 2005: 155). Gruppeintervjuer egner seg, i følge Jacobsen (2005: 154) til å få frem synspunkter på erfaringer med spesielle forhold, for å få frem gruppesynspunkter, samt for å kunne få frem årsaksforklaringer. Gruppeintervjuer vil også gi mulighet til å få vite noe om enighet og uenighet i en gruppe. Alle disse faktorene er vurderinger vi har hensyntatt ved valg av intervjuform.

Vi er interessert i respondentenes egen oppfatning og fortolkning av temaet offentlige anskaffelser, hva de legger i ledelse, organisering og det prosessuelle ved anskaffelser, samt den enkelte respondents beskrivelse av opplevd handlingsrom knyttet til regelverket for offentlige anskaffelser. Vi er av den oppfatning at studien vår, har egnet seg for både individuelle intervjuer og gruppeintervjuer, og at dette har gitt oss en større bredde som utgangspunkt for analyse. Tid og tilgjengelige ressurser har også vært en medvirkende årsak til å velge enkelte gruppeintervjuer.

Totalt har vi gjennomført fire individuelle intervjuer med henholdsvis rådmann, økonomisjef og leder av ØRIK, og tre gruppeintervjuer med henholdsvis to virksomhetsledere med bestillerfunksjon, to rådgivere ved ØRIK og fire innkjøpsansvarlige fra kommunene.

Da vi skulle sette sammen grupper til gruppeintervjuer, tok vi først og fremst hensyn til hva som var viktig for oss å sikre svar på. Med visshet om at resultatene som kommer ut av en gruppediskusjon avhenger av gruppens sammensetning, vurderte vi at de respondentene vi hadde valgt ut, var de beste til å gi oss informasjon om temaet. Respondentenes ulike befatning med, og funksjon knyttet til anskaffelser i det daglige, spilte en rolle i sammensetningen av gruppene. Vi endte dermed opp med relativt homogene grupper.

3.3.3 Gjennomføring av intervjuene

Det er mange ulike måter å gjennomføre intervjuer på. Vi har foretatt alle intervjuer ansikt-til-ansikt, og lokalt på respondentenes arbeidsplasser. En ansikt-til-ansikt kontakt har gjort det mulig for oss å registrere detaljer ved kontekst og under intervjuforløpet som kan ha betydning for resultatene, samtidig som alle intervjuene har vært gjennomført i respondentenes naturlige omgivelser. Forut for intervjuene planla vi hvordan intervjuene skulle gjennomføres og vi brukte tid på å utarbeide en semistrukturert intervjuguide.

Intervjuguiden er utviklet med utgangspunkt i et teoretisk rammeverk og forskningsspørsmålene, og innebærer en pre-strukturering av intervjuene. Intervjuguiden vi utviklet har en del faste tema med en veiledende rekkefølge, samt mulighet for oppfølgingsspørsmål som kunne brukes ved behov, men alle med kun åpne svarmuligheter. Pre-struktureringen vi har gjort betyr ikke at vi har lukket datainnsamlingen, men at vi

prioriterte å fokusere på relevante områder ved tematikken. Ved å strukturere intervjuguiden med noen overordnede temaer og oppfølgingsspørsmål som ble brukt ved behov, sikret vi at vi fikk belyst områder som er nødvendige for undersøkelsen, samt at systematisering av dataene ble enklere i analysefasen. Grad av struktur på intervjuguiden vil påvirke både hvilken informasjon vi får inn og arbeidsmengden i etterkant, enten det er et helt åpent eller helt lukket intervju (Kvale og Brinkmann, 2012: 147). Vi brukte samme intervjuguide for alle intervjuene, uavhengig av rolle eller funksjon respondenten har i organisasjonen. Vi hadde på forhånd en antakelse om at det kunne la seg gjøre siden vi hadde en relativt åpen tilnærming og løs struktur på intervjuguiden. På samme tid var vi åpne for at vi kanskje måtte tilpasse intervjuguiden og spørsmålene underveis. Vi evaluerte intervjuguiden etter første intervju, men gjorde ingen endringer, da vi hadde fått god dekning for tematikken, og vi erfarte at tidsrammen (cirka 1-1,5 timer) for gjennomføring var rimelig. Å kunne bruke samme intervjuguide gjennomgående, har gjort arbeidet med bearbeiding av datamengden mer håndterlig og analysen mer stringent.

Det var viktig for oss å sette respondentene på sporet av temaet og deres egne betraktninger uten for stor påvirkning fra oss på detaljer. Dette for at det i størst mulig grad skulle være respondentenes egne refleksjoner, fortolkninger og opplevelser som skulle ligge til grunn. Det var derfor sentralt at vi i størst mulig grad klarte å utarbeide åpne spørsmål som inviterte respondentene til å fortelle fritt og åpent innenfor de rammene vi hadde planlagt. Det faktum at respondentene har ulike roller, funksjoner og kunnskap om offentlige anskaffelser, bød på utfordringer med tanke på et felles, forståelig begrepsapparat. Av den grunn måtte vi både jobbe med å gjøre spørsmålsformuleringene tilgjengelige for alle vi skulle snakke med, og bruke tid på utdypning under intervjuene.

Vi valgte å gjennomføre samtlige intervjuer med diktafon. Dette var basert på frivillighet og respondentene ble informert om hensikten med lydopptaket, hvordan vi ville bruke opptaksmaterialet, og hva som ville skje med opptaket i tiden som fulgte. Bruken av diktafon var uvant for de fleste, og kunne by på visse utfordringer i intervjusituasjonen. Det kunne tenkes at bruken av diktafon kunne skape usikkerhet hos respondentene, og medføre reservasjoner i hva den enkelte ville meddele. Vi opplevde dette i et av gruppeintervjuene, hos en respondent. Vi måtte derfor informere enda grundigere om hensikten med studien, hvordan dataene skulle brukes og hva som ville skje med opptaket etter at undersøkelsen var ferdig. Utover dette var samtlige respondenter imøtekommende og villige til å dele erfaringer og informasjon.

Under samtalen hadde vi på forhånd avtalt en arbeidsfordeling, der en hadde hovedansvar for å føre ordet i samtalen, mens den andre tok notater. Det var åpning for å komme med innspill fra den andre underveis i samtalen, men i intervjuene der den ene av oss har sterkest tilknytning til organisasjonen, valgte vi at den andre ledet intervjuet.

3.3.4 Dokumentundersøkelser

Dokumentstudier er egnet blant annet når vi ønsker å få kunnskap om hvordan andre har fortolket en viss situasjon eller hendelse (Jacobsen 2005: 164). Bruk av sekundærdata innebærer at vi benytter data som er samlet inn av andre. Dette datamaterialet kan være samlet inn med en annen hensikt enn det vi har med vår undersøkelse, og må derfor benyttes med bevissthet og forbehold (Jacobsen 2005: 164).

Vi har i vår undersøkelse gjennomgått offentlige kilder som er andrehånds, institusjonelle kilder blant annet for å se nærmere på normative føringer fra sekundærdata i offentlige dokumenter i form av veiledningsdokumenter på ledelse og styring i anskaffelsesarbeid fra Difi, stortingsmeldinger og andre offentlig utredninger. I tillegg har vi støttet oss til sentrale styringsdokumenter, evalueringer/rapporter og saksdokumenter fra kommunene og ØRIK med relevans for vår undersøkelse.

Vi startet utvelgelsen av kilder med å få en oversikt over mulige dokumenter som kunne være relevante, og i hvilken sammenheng og til hvilken tid de var utarbeidet. Dette for å se relevansen til egen empiri, samt for å kunne vurdere kildenes kvalitet og troverdighet. Når det gjelder pålitelighet av disse dokumenter vil det ikke alltid la seg gjøre å ha kontroll over innsamlingsmetoder og utvalg i samme grad som ved intervjuer. I tillegg kan det være fare for ugyldighet dersom dataene tas ut av kontekst og blir benyttet til noe annet enn det som det var tenkt brukt til. I vår undersøkelse av offentlige dokumenter mener vi at disse sekundærdata bør ha en høy grad av gyldighet og pålitelighet da det er offentlig dokumenter der kildene er tilgjengelig i selve dokumentene. Vi har dessuten et ansvar for å bruke denne informasjon i relevante kontekster (Jacobsen, 2005).

Kildene vi har brukt er:

- KPMGs rapport fra evaluering av Øvre Romerike Innkjøpsamarbeid, 15.12.2011, inkludert tilhørende kommunestyresak 2012/3215, Nes kommune
- St. meld. nr. 36 (2008-2009), ”Det gode innkjøp”
- Difis veileder: ”mål, strategi og resultatstyring av offentlige anskaffelser” (2013)
- NOU 2014:4, ”Enklere regler – bedre anskaffelser”
- KS veileder for ”handlingsrommet i anskaffelsesregelverket” (2012)
- Journal of Purchasing & Supply Management 13(2007) 127-136

I tillegg har vi støttet oss på delegasjonsreglementet i en kommune, innkjøpsreglementet som er felles for de seks kommunene, ØRIKs reglementer og instruksjer, enkelte politiske saksfremlegg, samt relevant lovverk og direktiv på området.

3.4 Dataanalyse

Etter å ha gjennomført datainnsamling gjennom primært intervjuer, men også dokumentstudier, må dataene bearbeides. Ulike datainnsamlingsmetoder krever ulike måter å analysere datamaterialet på. Etter å ha gjennomført intervjuene forelå en mengde skriftlig informasjon som vi måtte bearbeide. Denne informasjonen krevde reduksjon i kompleksitet for å være håndterbar. Slike data kan være komplekse og gi utfordringer når nyanserte detaljer skal tolkes og analyseres (Jacobsen, 2005: 185).

Analyse av kvalitative data skjer gjennom å beskrive det materialet som foreligger gjennom intervjuene, såkalte rådata. I tillegg vil det være nødvendig å systematisere og kategorisere dataene for å redusere informasjonen, og skape oversikt i materialet og teksten. For å kunne formidle det som fremkom i informasjonen, var det nødvendig å strukturere datamaterialet. Siste del av en kvalitativ analyse innebærer å sammenbinde opplysningene for å starte å fortolke, og se etter det som ikke direkte kom frem i dialogen for å kunne få frem de mer skjulte forholdene i materialet. Jacobsen (2005) beskriver tre elementer i en kvalitativ analyse: beskrivelse, systematisering/kategorisering og sammenbinding.

3.4.1 Beskrivelse

I denne fasen skjer beskrivelse av rådataene som er samlet inn gjennom intervjuene ved hjelp av transkripsjon og notater. Etter at vi hadde gjennomført alle intervjuene, startet vi med å samle informasjonen fra alle enhetene. Vi hadde under intervjuene brukt diktafon med lydopptak som ble skrevet ut til tekst i sin helhet. I tillegg hadde vi også skriftlige notater som vi sammenholdt med utskrift av samtalen. På denne måten kunne vi få med oss detaljer i samtalen, samtidig som de skriftlige notatene gjorde det mulig å notere visuelle inntrykk, observasjoner og eventuelle spesielle forhold ved kontekst som kunne få betydning for videre bearbeiding av dataene. Utskrift av intervjuene sikrer også kontroll med rådataene for andre enn bare oss selv, og har dermed betydning for reliabiliteten i studien. Utskriften inneholder både spørsmålene som ble stilt, hva som ble sagt under intervjuene av respondenten og av den som intervjuet, samt en beskrivelse av settingen rundt intervjuet.

Vi har en problemstilling som favner brede og store områder med mye informasjon, og det er derfor sentralt at vi får frem nyanser, detaljer og variasjoner i den informasjonen vi har innhentet. Etter å ha ferdigstilt beskrivelse og utskrift av rådata, kunne vi starte med å systematisere og kategorisere informasjonen vi hadde innhentet. Systematisering og kategorisering var en forutsetning for at vi skulle kunne forstå og starte tolkningsarbeidet. Vi valgte å bruke innholdsanalyse som verktøy for å systematisere og bearbeide datamaterialet.

3.4.2 Innholdsanalyse, systematisering og kategorisering

Innholdsanalyse er en teknikk for systematisk kvantitativ beskrivelse av det en person sier i intervju eller gjør under en observasjon for å kunne inndele i et sett færre tema eller kategorier. Koding av tekstens meningsinnhold i kategorier muliggjør kvantifisering av hvor

ofte bestemte temaer nevnes i en tekst. Hyppigheten kan deretter sammenlignes og ses i sammenheng med andre målinger. Slik kategorisering kan redusere datamengden i tabeller, diagrammer og figurer (Kvale & Brinkmann, 2009: 210). Det foregår dermed en samtidig reduksjon av data som samles i kodede data i et fåtall kategorier. Med en slik kategorisering kan vi gradere styrken av en mening på en skala, og vi kan fremheve forekomst av et fenomen ved pluss og minustegn. Kategoriene må være relevante for de dataene vi har og ta utgangspunkt i den informasjonen vi har innhentet i intervjuene, det vi har observert og de dokumenter vi har studert. Metoden vi har brukt er i hovedsak deduktiv ved at vi ved utarbeidelse av intervjuguiden har gjort forhåndskategorisering som informasjonen kan passe inn i. Vi valgte å gjøre dette for å strukturere intervjuene slik at vi sikret tilstrekkelig informasjon om aktørens forståelse for temaet offentlige anskaffelser, ledelse, organisering og regelverk og handlingsrom. Til tross for denne forhåndskategoriseringen og struktureringen, la vi samtidig til rette for åpenhet og fleksibilitet til å ta inn nye, forhold vi ikke kjente til på forhånd, og som kunne ha betydning for oppfølging i analysearbeidet. Denne inndelingen ga oss muligheter til å gå videre med en ytterligere detaljering av kategorier for å kunne se om det er felles utsagn, om anskaffelsesfunksjonen oppleves ulikt eller om det er områder som er gjenkjennelige på tvers av enhetene i studien. I arbeidet med underkategoriene vil vi gå videre med det som har størst relevans for problemstillingen og at kategoriene utvikles med utgangspunkt i annen empiri eller teori. Det teoretiske rammeverket har vi redegjort for tidligere i avhandlingen. I tillegg er kategoriene utviklet med et teoretisk utgangspunkt innen ledelse, organisasjon og organisering, samt institusjonell teori relatert til aktørens atferd og opplevelse av handlingsrom.

Hovedkategoriene med tilhørende underkategorier i vår studie er:

Hovedkategori	Underkategorier
Ledelsesfaktorer og styring	<ul style="list-style-type: none"> • Målformulerende prosesser • Problemløsende prosesser • Språkskapende prosesser • Styringssystemer og styringsvirkemidler • Resultater
Organisering og organisatoriske prosesser	<ul style="list-style-type: none"> • Struktur • Oppgavefordeling, roller og samarbeid • Kompetanse • Beslutningsprosesser • Kommunikasjon, informasjon
Regelverk og opplevd handlingsrom	<ul style="list-style-type: none"> • Regulative mekanismer • Kognitive mekanismer • Normative mekanismer • Politiske mål og statlige intensjoner

Tabell 3.1 Oversikt over kategorier (Vargeid og Kjøniksen, 2015)

Under utarbeidelsen av kategoriene jobbet vi bevisst med at vi hverken utviklet så mange kategorier at vi mistet muligheten til å sammenligne, eller så få kategorier at de ble så generelle at alle enheter passet inn i kategorien. Det var viktig at vi hadde fokus på å få frem nyanser og spesifikke forhold.

Kategorisering forenkler det å sammenstille og sammenligne ulike tekster. En kategori vil samle informasjon fra flere intervjuer, observasjoner og dokumenter, og det vil dermed være mulig å belyse samme tema fra ulike vinkler og ståsteder. Kategoriene må gi mening også for andre enn de som deltar i undersøkelser og oss selv når vi stiller opp de ulike delene. Det betyr at begrepene vi bruker må være relevante, og sikre at andre oppfatter begreper vi bruker i tekster og tale, samt hvordan teori og empiri på området behandler slike kategorier. Dette har direkte kobling til kategoriens gyldighet (Jacobsen, 2005: 194). I vår studie har vi tatt opp kjente temaer innen offentlig sektor og arbeidsliv der begreper i kategoriene er ledelse, organisering og handlingsrom. I tillegg kan vi finne igjen kategorier om disse emner i annen empiri vi har benyttet i studien. Til tross for dette kan det være kompetanseutfordringer knyttet til området offentlige anskaffelser som gjør at begreper og fremstillinger kan ha vært en utfordring. Dette vil vi komme tilbake til i delen om kvalitetssikring.

3.4.3 Sammenbinding

Da vi hadde utviklet kategoriene og enhetene var tilordnet kategoriene, startet vi arbeidet med å koble informasjonen vi hadde innhentet til de ulike kategoriene separat for hver undersøkelsesenheter og etter tema. Da dette var gjort begynte vi arbeidet med å se sammenhengene på tvers av undersøkelsesenheter, og vi kunne trekke noen foreløpige konklusjoner. Slik fortsatte analyseprosessen frem og tilbake for å samle dataene, se på delene, sammenligne, tolke og så gå tilbake og se på nye vinkler, sider og perspektiver ved de samme dataene. Det var sentralt at vi gjorde det på nettopp denne måten for å få ut den unike og spesielle informasjonen om hver enkelt undersøkelsesenheter, samtidig som vi også skulle ivareta en helhet og sammenhenger. Dette er en særlig kvalitet ved kvalitativ metode, og gjør det mulig for oss både å trekke ut unik og generell kunnskap fra vår empiri, og det viser også hvordan en kvalitativ undersøkelse utvikler seg gjennom forløpet.

En form for sammenheng er det som kalles *substansielle sammenhenger*, og kan være at et forhold forklarer et annet, at et forhold påpeker et annet, eller at et forhold er årsaken til at noe oppstår (Jacobsen, 2005: 200). Vi har som mål i vår studie å se på nettopp sammenhenger mellom fenomener som ledelse, organisering av anskaffelsesfunksjon og regulering av anskaffelsesområdet, for å se hvordan kommunene kan bruke anskaffelsesfunksjonen som et strategisk virkemiddel for økt verdiskapning.

3.4.4 Tolkning

Tolkning av kvalitative data innebærer å legge mening til de data vi har samlet inn, og sette disse resultatene inn i en større sammenheng (Jacobsen, 2005: 376). I denne forbindelse, ser vi bruk av hermeneutisk sirkel, altså en «frem- og tilbake-prosess» (Kvale og Brinkmann, 2009: 216) som vi har hatt veldig nytte av i vår studie. Ut fra datagrunnlaget har vi sett på de spesifikke fenomener i undersøkelsen og forsøkt å forstå og tolke den informasjon vi har fått frem i intervjuene. Jo flere intervjuer vi foretok jo mer begynte vi å forstå helheten i anskaffelsesprosessene og hvordan anskaffelsesfunksjonen hang sammen med resten av kommunenes organisering. Da vi fikk innblikk i denne sammenhengen, ble hver enkelte respondents svar på våre spørsmål i intervjuene mer begripelig. Videre ble vår oppfattelse og forståelse av svarene preget av den nye forståelsen vi fikk ved å sette deres opplevelser i en større sammenheng. Denne innsikten og den økte forståelsen forsterket seg ytterligere gjennom arbeidet med analyseprosessen. Oppsummert - en sirkulær bevegelse mellom å fortolke den enkeltes respons og å se anskaffelsesfunksjon i en organisatorisk helhet. I arbeidet med å relatere funnene til en teoretisk ramme, fikk vi en dypere forståelse av både organisasjonens helhet og de enkeltes respons. I studien har vi også brukt empirisk sammenligning, spesielt ved å sammenligne data fra dokumentundersøkelsen for å kunne se våre resultater i lys av andre undersøkelser. Særlig aktuelt har dette vært for å kunne sammenligne funn blant respondentenes svar på hvordan ledelses-, organisasjons- og atferdsmessige forhold oppleves og fortolkes, og hva annen empiri sier. Er det samsvarende eller avvikende svar blant våre respondenter og annen relevant empiri, og på hvilke områder ses likheter og ulikheter?

Utover det å foreta empirisk sammenligning, har vi også gjort bruk av teori. Hvordan kan våre funn forklares ved hjelp av teori, og er det mulig å sammenholde våre funn med det teoretiske rammeverket vi har hatt som utgangspunkt? Vår problemstilling tar opp områder med stor kompleksitet som gjør det nødvendig å skjele til flere teorier som forklaringsmodeller. Vi har tidligere beskrevet teori som er relevant for vår problemstilling. I analysekapittelet vil vi gjøre rede for hvordan teoriene vi støtter oss til, hjelper oss å forstå og forklare funnene vi har gjort. Da vi analyserte og tolket dataene, måtte vi ha en bevissthet rundt tolkningsfeil. Det er en fare for at vi kan ha lagt mer i funnene enn det vi har grunnlag for, og ikke minst enn det respondentene har lagt i det. Når vi skal tolke dataene skjer det gjennom nettopp vår fortolkning, og dette vil også være en konstruksjon. Det er derfor viktig at vi har brukt direkte sitater for åpenhet rundt respondentenes utsagn. Vi har stadig vendt tilbake til den transkriberte teksten og for å sikre sammenhengen rundt sitatene. Dette styrker påliteligheten av dataene. Når det gjelder tolkningsfeil, er det ulike former for tolkningsfeil vi kan støte på. De mest sentrale tolkningsfeil vi vil kunne møte i vår studie, er *kausaltetsfeilslutning*. Vi har ikke noe uttalt mål om kausalitet i vår studie, men dette er allikevel en sentral del av analyse og tolkning av data. I vår kvalitative studie er vi aller mest opptatt av å få frem de subjektive

opplevelsene, og dermed kunne se på meningssammenhenger heller enn årsaksforklaringer (Johannessen, Kristoffersen og Tufte, 2004). I dette ligger at vi har et mål om å forstå meningen som ligger bak respondentenes intensjoner, motiver, hensikter og virkelighetsfortolkninger relatert til anskaffelser og deres egen organisasjon og den kontekst de er en del av. Dette er utgangspunktet og grunnlaget for å kunne forstå hvordan fenomenene i vår studie henger sammen og mulige forklaringer for hvorfor aktørene tolker verden og handler som de gjør.

Under arbeidet med å fremstille dataene i analyse og konklusjoner ut av det vi har funnet ut, har vi vært bevisste på at også det skjer gjennom konstruksjon og gjennom vår egen fortolkning.

3.5 Kvalitetssikring

Vårt valg av metode vil ha innvirkning på kvaliteten av resultatet. Det å ha et kritisk blikk på vårt eget arbeid og vår egen forskning er avgjørende for denne kvaliteten. Det at undersøkelsene er underlagt kriterier for å sikre at det vi kommer frem til er til å stole på, er vesentlig dersom det skal være av interesse for andre. Her er det tre forhold som er viktig å sikre i våre kvalitative undersøkelser, både ved intervjuene og dokumentstudiene: *pålitelighet* (reliabilitet), *gyldighet* (validitet) og *overførbarhet* (generalisering) (Jacobsen, 2005).

Reliabilitet handler om tilfeldige målefeil. I kvalitative undersøkelser vil vår evaluering av hvordan undersøkelsene er gjennomført og analysert være vesentlig. I tillegg må vi ha en bevissthet om mulige feilkilder. Validitet omhandler om vi virkelig har målt det vi satte oss fore å måle. Dette kan gjøres ved å se nærmere på *intern gyldighet* og *ekstern gyldighet*. Det er sjelden snakk om generalisering i en kvalitativ undersøkelse. Det er mulig og ønskelig å se om funnene er overførbare (Ringdal, 2013). Jo flere som har forsket på samme tema ved å bruke ulike forskningsmetoder, og fått de samme funnene, desto sikrere er det at funnene er overførbare til å gjelde en større populasjon (Jacobsen, 2005). Dette er særlig interessant når vi gjennomfører dokumentundersøkelsen, og relaterer aspekter ved denne til egen empiri.

3.5.1 Reliabilitet

Troverdigheten i vår studie vil vise seg gjennom våre refleksjoner rundt de utfordringer vi som forskere står overfor når vi skal gjennomføre våre undersøkelser. Bevisstheten rundt reliabilitet skal gjennomsyre alle fasene i våre undersøkelser fra planleggingen til transkribering og analyse (Ringdal, 2013). Vi har tidligere nevnt at reliabiliteten øker når flere forsker kommer frem til samme konklusjon når det benyttes ulike forskningsdesign. I tillegg vil vår planlegging, gjennomføring av intervjuer, vår opptreden under intervjuet og formulering av spørsmål påvirke resultatene. Har vi ledende spørsmål? Har vi gjort til kjenne hensikten med våre undersøkelser? Utfordringer og ydmykheten ligger i å være en uerfaren forsker som skal sikre troverdighet i sine studier. Nettopp derfor har vi vektlagt planleggingen av studien som en av de viktigste fasene.

Kvaliteten på vår undersøkelse styrkes gjennom stor grad av sammenfallende funn med annen empiri vi har sammenlignet med gjennom dokumentundersøkelsen. Slike funn vi har gjort handler blant annet om svak ledelsesforankring av anskaffelsesfunksjonen, svakheter i styringsinformasjon og datagrunnlag, samt kompetanseutfordringer. Vi vil i analysekapittelet utdype funnene og relatere disse til annen empiri.

Vi har underveis i undersøkelsesløpet hatt fokus på og bevissthet om at en av oss har en sterk tilknytning til deler av utvalget, og hvilke effekter dette har kunnet gi for gjennomføring av intervjuene og hvordan det eventuelt har påvirket resultatet. Vi har diskutert fordelene ved å ha en relasjon til caset vi undersøker, og hvilke muligheter dette har gitt. Sannsynligheten for at åpenheten, tilliten og viljen til å dele informasjon kom som en direkte følge av tilknytning, er til stede. Samtidig er vi ydmyke for at det også kan ha gitt noen sideeffekter som følge av de perspektiv som kan ha vært ledende for hvordan vi har oppfattet situasjonene, hvilke spørsmål vi stiller og hvordan svarene er tolket. Vi mener dette er hensyntatt blant annet ved at det fenomenet vi undersøker ikke er den daglige arbeidshverdagen til undersøkeren. Siden kunnskapsgrunnlaget ikke er på nivå med dem vi har intervjuet, vil det dermed være lettere å «se» utfordringsbildet og tematikken utenfra. I tillegg har vi støttet oss på et bredt teorigrunnlag som også gjør at objektiviteten øker. Vi har også vist til alternativ teori som kan hjelpe oss å forstå og forklare funnene. Dette øker både reliabiliteten og kvaliteten på undersøkelsen.

Vi har gjennomført samtlige intervjuer i respondentenes naturlige miljø. Alle intervjuene var planlagt i samarbeid med respondentene, og alle har vært svært åpne, tillitsfulle og meddelssomme. Vi har sikret registreringen av data gjennom bruk av diktafon og notater med skrevne observasjoner og inntrykk. Dette gjør at informasjonen kan etterses og reliabiliteten styrkes.

3.5.2 Intern gyldighet

Intern gyldighet handler om at funnene i undersøkelsene er beskrevet og oppfattes riktig (Jacobsen, 2005). Det poengteres at «riktig» er et relativt begrep. Innenfor samfunnsforskning og den hermeneutiske retningen vil det dreie seg om en intersubjektivitet der flere personer er enige om at noe er riktig beskrevet (Jacobsen, 2005: 214). Å sikre gyldighet i vår forskning kan gjøres på mange ulike måter. Vi kan validere forskningen ved å teste opp mot andre der vi kan spørre og om respondentene kjenner seg igjen i våre resultater (respondentvalidering). Vi kan validere ved å la andre fagfolk kontrollere vårt arbeid eller se det opp mot annen empiri, teorier og forskning (eksempelvis via metodetriangulering). Vi kan spørre oss om vi har brukt riktig kilder og om kildene har gitt oss riktig informasjon. Har de fortalt oss alt? Er alt de har fortalt sant? Hvordan har vi fått frem informasjonen? Har vi påvirket respondentene på noe vis? Er vi bevisste på tidsbruk ved undersøkelsene?

I våre undersøkelser har det vært viktig å påse at hensynet til den interne gyldigheten ivaretas gjennom særlig seleksjonen av respondenter og utvelgelse av dokumenter til dokumentundersøkelsen. Vi har tidligere redegjort for at vi ved seleksjon av respondenter var opptatt av å nå personer som er involvert i anskaffelsesarbeidet, og som har kunnskap som vil være relevante og gode bidrag til datagrunnlaget. Vi sitter også igjen med en sterk opplevelse av at respondentene har vært svært imøtekommende, åpne og villige til å dele sine erfaringer, opplevelser og synspunkter. Det er også samsvar i det meste av funnene, samtidig som vi ser at en del av det som fremkommer også avhenger av posisjon, funksjon og rolle i organisasjonen. Vi mener dette viser at vi har tenkt nøye gjennom hvem i kommunene vi har valgt ut som kan gi oss den informasjonen vi trenger, og at vi har sikret den variasjonen i utvalget som vi trenger for å kunne sammenligne svarene både internt i kommunen og mellom kommunene, samt for ØRIK og kommunene.

Underveis har vi gjort oss refleksjoner om det kan ligge andre motiver til grunn som kan påvirke respondentenes svar i vår undersøkelse. Har de sett på det som en mulighet til å «si fra» videre oppover eller nedover i organisasjon via våre intervjuer? Ville de pynte på resultatene for ikke å komme i dårligere lys? Dette kan være en aktuell problemstilling da funnene peker tilbake på tilfældigheter i både ledelse og organisering. Vi har etterstrebet å validere sammenhenger ved å kaste et kritisk blikk på konteksten i vår undersøkelse. Ikke alle respondenter ser helheten i sin oppfatning og fortolkning av situasjon. Er det andre ting som ligger bak dårlig ledelsesforankring? Kan det for eksempel være at det er internkonflikter respondenten ikke har innsikt i som påvirker dette? (Jacobsen, 2005: 221). Uærlighet kan være noe vrient å påvise, men vi har ingen konkret grunn til å tro noe annet enn at den ærligheten og åpenhet som kom frem i intervjuene var oppriktig fra alle hold.

Siden en av oss har hatt en sterk tilknytning til deler av utvalget har vi også vært bevisste på hvordan vi har tilrettelagt og gjennomført intervjuene. Der relasjonene har vært tette har den av oss uten tilknytning til respondentene gjennomført intervjuene. På denne måten har vi forsøkt å opprettholde en nøytralitet i den grad det har lot seg gjøre. Før intervjuene satt vi ord på dette og ba respondentene å komme med eventuelle forbehold. Det har videre vært viktig for oss å ha en solid teoretisk forankring for i størst mulig grad å styre unna undersøkelseeffekter av denne relasjonen, men samtidig ta vare på fordelene med en slik tilknytning.

Vi har for vår undersøkelse først og fremst ivaretatt hensynet til intern gyldighet gjennom kontroll mot annen teori og empiri, og ikke ved respondentvalidering. Vi har foretatt en operasjonalisering av problemstillingen ved å sikre en kobling mellom teori og de spørsmål vi har utformet i intervjuguiden, og som også er det teoretiske diskusjonsgrunnlaget som vi tar opp igjen i analysen. Vi har også vært bevisste på å koble teori mot kategoriene vi har utviklet

for å påse at hensynet til gyldighet er ivaretatt. Under utviklingen av kategorier har vi fulgt opp det teoretiske utgangspunktet som ble lagt ved utforming av problemstillingen og forskningsspørsmålene. Når det gjelder gyldighet av sekundærdata er dette nærmere omtalt under avsnittet om dokumentstudier i delen om datainnsamling.

Undersøkelsen har kun gyldighet for det temaet vi har undersøkt i vår studie.

3.5.3 Ekstern gyldighet (overførbarhet)

Hvordan vi gjennomfører vår forskning vil også påvirke overføringsverdien av resultatene. I utgangspunkt har ikke vår kvalitative undersøkelse til hensikt å generalisere for å få frem hyppighet eller omfang av et fenomen, men heller å utdype et fenomen (Jacobsen, 2005). I våre undersøkelser der vi foretar dybdeintervjuer og ser på dokumentstudier, har vi siktet mot en teoretisk generalisering. Vi har tilstrebet å være forsiktige med å trekke for bastante konklusjoner, men kanskje heller snakke om tendenser og sannsynlighet.

Vi må vurdere om undersøkelsesdesignet vi har valgt på best mulig måte vil belyse det vi ønsker å undersøke. Vi mener det har vært mest interessant for vår studie å gå i dybden ved personlige intervjuer med noen få, men relevante informanter. På den måten mener vi det er lettere å få tak i hva informantene er opptatt av. Vi mener også at det har vært hensiktsmessig å se nærmere på en case med få kommuner i et innkjøpssamarbeid (ØRIK) og ikke mange kommuner samlet. Dette har gitt oss mulighet til å gå i dybden utfra den tiden og de ressurser vi har hatt tilgjengelig. Selv om funnene kan gi oss interessant informasjon, er vi ydmyke for begrensningene når det gjelder overføringsverdien til andre kommuner.

Vi har gjennom arbeidet med både de empiriske og teoretiske analysene sett at det er samsvar mellom de funn vi har gjort og hva annen empiri viser, og som vi også finner igjen i teori. De enhetene vi har valgt ut, vil sannsynligvis ikke kunne være representative for populasjonen. Det er derfor viktig at vi støtter oss til teori for å kunne generalisere. Ved å gjøre dette, ser vi at våre funn og det vi finner i annen empiri, og i det relevante teorigrunnlaget, er samsvarende. Dette styrker kvaliteten på vår undersøkelse, og sannsynligheten for at vi kan generalisere på teoretisk grunnlag.

3.6 Avsluttende metoderefleksjon

I dette kapitlet har vi gjort rede for våre metodiske valg. I studiens forløp har vi jobbet oss gjennom forarbeid, gjennomføring og bearbeiding av undersøkelsene som har dannet grunnlaget for våre empiriske og teoretiske analyser. I disse prosessene har det vært viktig for oss stadig å vende et blikk tilbake til våre valg av metode, og reflektere over de dilemmaene og fallgruvne som ligger i denne type forskning. Underveis har vi diskutert betydningen av den sosiale konstruksjon som et perspektiv i vårt møte med respondentene. Vi har vært

ydmyke overfor muligheten for feiltolkninger der våre forutinntatte perspektiver og egne forforståelser kan påvirke hvordan vi oppfatter respondentenes svar på undersøkelsen. Vi har holdt fokus på fortløpende diskusjoner med hverandre, samt et fast blikk på teorien gjennom hele avhandlingen. Til slutt har det vært viktig for oss å kunne stå innen både for innholdet av undersøkelsen og hvordan det har vært gjennomført, ved å ha et bevisst forhold til etiske problemstillinger gjennom de ulike fasene av studiet.

4. Analyse

I det følgende kapittelet vil vi presentere resultatene av den empiriske undersøkelsen. Kapittelet er disponert ved å presentere empiri som er innsamlet gjennom intervjuene og dokumentundersøkelsen. Funnene er koblet til hver hovedkategori med underkategorier og for fem ulike enheter. Deretter følger en empirisk analyse som også inkluderer data fra dokumentundersøkelsen, og en teoretisk analyse for hvert delkapittel.

Kategoriene vi har stilt opp, har vært gjennomgående siden utarbeidelse av intervjuguiden. Totalt gjennomførte vi syv dybdeintervjuer, hvorav tre var individuelle intervjuer og fire ble gjennomført som gruppeintervjuer.

Vi har gjennomgått en mengde dokumenter som del av dokumentundersøkelsen. De viktigste dokumentene har vært:

- KPMGs rapport fra evaluering av Øvre Romerike Innkjøpsamarbeid, 15.12.2011, inkludert tilhørende kommunestyresak 2012/3215, Nes kommune
- St.meld.nr. 36 (2008-2009), “Det gode innkjøp”
- Difis veileder:” mål, strategi og resultatstyring av offentlige anskaffelser”(2013)
- NOU 2014:4, “Enklere regler – bedre anskaffelser”
- KS veileder for “handlingsrommet i anskaffelsesregelverket” (2012)
- Journal of Purchasing & Supply Management 13(2007) 127-136

I tillegg har vi støttet oss på delegasjonsreglementet i en kommune, innkjøpsreglementet som er felles for de seks kommunene, ØRIKs reglementer og instruksjer, enkelte politiske saksfremlegg, samt relevant lovverk og direktiv på området.

Utvalget besto av:

- rådmannen i to ulike kommuner
- en økonomisjef fra en tredje kommune
- leder av ØRIK
- to rådgivere i ØRIK
- fire innkjøpsansvarlige fra de seks kommunene
- to bestillere/virksomhetsledere fra en og samme kommune

I presentasjonen har vi valgt å slå sammen enheten rådmann og økonomisjef i en enhet som vi har kalt overordnet ledelse.

4.1 Ledelsesfaktorer og styring

I denne delen av undersøkelsen har vi hatt som formål å hente ut informasjon om hvordan anskaffelsesfunksjonen inngår som en del av den ordinære virksomhetsstyringen i kommunene i utvalget. Hovedkategorien er relevant for å besvare forskningsspørsmål 1:

Hva er sentrale ledelsesfaktorer og styring for strategisk integrasjon av anskaffelsesfunksjonen i kommunen?

Dette viktige temaet er berørt i en rekke av dokumentene vi har støttet oss til i dokumentundersøkelsen. I St.meld.nr. 36, «Det gode innkjøp», (2008-2009), fremheves behovet for lederforankring og ledelsesansvaret for å kunne oppnå «det gode innkjøp». Innkjøp er en del av de betydelige virksomhetsprosessene i alle offentlige virksomheter. Stortingsmeldingen beskriver at innkjøp er en av de sentrale virksomhetsprosessene i alle offentlige virksomheter, der ledelsen i hver enkelt virksomhet er ansvarlig for at innkjøp av varer og tjenester understøtter virksomhetens mål og ses i en strategisk sammenheng (St.meld. nr. 36, (2008-2009):30). Det redegjøres for at fellestrekk ved de virksomheter som lykkes med å implementere effektive innkjøp, er at de har tilrettelagt for sterk involvering, støtte og forpliktelse fra ledelsen. I disse virksomhetene kjennetegnes ledelsen som aktive pådrivere for forbedringer.(St.meld. nr. 36 (2008-2009):17). Samtidig kan vi lese i den samme meldingen at der det finnes strategier og plandokumenter på anskaffelsesområdet, er disse i varierende grad tilpasset det operative behovet til den enkelte innkjøper, og dermed begrenset nytteverdi. Både stortingsmeldingen, «Det gode innkjøp», og en god del av veiledningsmateriellet vi har gjennomgått, understreker viktigheten av en god lederforankring av anskaffelsesvirksomheten- og prosessene.

Lederforankring er nødvendig i anskaffelsesarbeidet for å sikre at innkjøpene understøtter de mål og strategier som er satt for virksomheten, men også for å sørge for mandat og tyngde inn i arbeidet med de konkrete anskaffelsene (NHO, 2011). St.meld.nr. 36 (2008-2009) retter fokuset mot at tydelig ledelsesfokus på innkjøpsaktiviteten i virksomhetene er sentrale forutsetninger for profesjonelle og korrekte innkjøp. I følge stortingsmeldingen mener Regjeringen at dette er en av de største utfordringene for innkjøpsområdet.



Figur 4.1 Hovedkategori med underkategorier – ledelsesdimensjonen (Vargeid og Kjøniksen, 2015)

4.1.1 Empiri

a) Ledelsesprosesser

Ledelsesprosesser i organisasjonen innbefatter sentrale prosesser som målformulering, problemløsning og språkskaping, samt oppgaver som skal bidra til å vedlikeholde forholdet til interessentene gjennom forhandlinger om bidrag og belønninger, og hvordan dette medvirker til lederforankring. En viktig del av ledelsesprosessene er koordinering av delsystemene i organisasjonen, og hvordan en sikrer integrasjon av sentrale prosesser i de ulike systemene (fremgår av figur 2.2 ledelseslærens idealmodell, s.18).

Difis veileder for mål, strategi og resultatstyring av offentlige anskaffelser (2013) beskriver at «god styring av offentlige anskaffelser må sees i forhold til flere sentrale begreper som mål – og resultatstyring, internkontroll og risikostyring.»(Difi, 2013:kap.2)

Difis forståelse av dette knyttes blant annet til at god styring av innkjøpsarbeidet, krever en målutvikling der målene brytes ned i målbare parametre og at ansvar og myndighet tydelig defineres og plasseres. Difis veileder beskriver målutvikling på flere nivå og områder, som viser at det ikke kun er snakk om økonomisk motiverte mål for anskaffelser.

KPMGs rapport fra 2011 er et resultat av en evaluering bestilt av samarbeidskommunene i innkjøpssamarbeidet, og er en organisatorisk, kvalitativ og økonomisk evaluering av den felles innkjøpsordningen. KMPG har i sin evalueringsrapport anbefalt at innkjøpsreglementet (som fungerer som strategidokument), revideres med fokus på ytterligere å sikre at strategien støtter samarbeidskommunenes mål og planer. Det fremkommer samtidig av rapporten at det ikke finnes innkjøpsstrategier som er tilknyttet kommunale planer.

KMPG vurderer i sin rapport at det er hensiktsmessig for ØRIK å utvikle en kategoristyringsmodell for forbruket i hver enkelt av samarbeidskommunene. KMPG mener at en slik modell vil tjene som utgangspunkt for å utvikle mål, strategier og styringsmodell for de overordnede kategoriene, og således bidra til å utvikle og styrke en strategisk anskaffelsesfunksjon. Rapporten beskriver videre at det er delt oppfatning blant deres respondenter i spørsmålet om ØRIK skal ta rollen som rådgivende eller utførende

kompetansesenter for anskaffelser. Det fremkommer også at ØRIK ikke har hverken attestasjons – eller anvisningsmyndighet på vegne av kommunene. I tillegg viser evalueringen at flere av KMPGs respondenter mener at veiledende innkjøpsfaglig verktøy og malsett for konkurransegjennomføring mangler i kommunene.

St.meld. nr. 36 (2008-2009):30), «Det gode innkjøp» peker på at ledere har ansvar for å sette innkjøpsarbeidet inn i en strategisk sammenheng, og at det må utarbeides mål og strategier for dette arbeidet. Stortingsmeldingen oppgir at dette mål og strategiarbeidet særlig bør rettes mot innkjøp som har tydelig sammenhenger med oppgavene virksomhetene er satt til å løse.

Videre står det i dokumentet (St.meld. nr. 36 (2008-2009):31) at lederfokus på innkjøp er for svakt, og at ledere ikke har prioritet på innkjøpsområdet. En arbeidsgruppe som står bak en utredning på oppdrag av Fornyings- og administrasjonsdepartementet tilbake i 2008, sier at ledes manglende prioritering av ressurser til innkjøpsvirksomheten, er et tegn på at «ledere ikke tar innkjøpsfunksjonen helt på alvor eller at lederne ikke ser behovet for å avsette tilstrekkelige ressurser.» (St.meld.nr. 36 (2008-2009):31)

Overordnet ledelse

Overordnet ledelse peker på ulike områder på spørsmål om hva de vektlegger som sentrale forhold ved ledelse og styring av anskaffelsesfunksjonen. Gjennomgående er overordnet ledelse opptatt av at kommunene skal inngå gode avtaler som understøtter tjenesteproduksjonen

Strategi og anskaffelser er et tema respondentene ser ulikt på, og hvor de også i ulik grad relaterer anskaffelsesområdet til den ordinære virksomhetsstyringen. En av dem vi snakket med i overordnet ledelse sa blant annet:

Innkjøp er kun et verktøy for å nå målene, det er ikke det viktigste. Det viktigste er hvordan drifte en kommune gitt de tjenestene som innbyggerne har krav på. Og så finner du løsninger deretter. Det er en rekkefølgenes orden som i alle fall ikke er tilfeldig.

En annen av respondentene i overordnet ledelse gav imidlertid uttrykk for vanskeligheter med å se sammenhengen mellom kommunens strategiske målarbeid og anskaffelsesfunksjonen.

Altså, hvis du tenker driftsbudsjettet, hvis vi snakker om jus og organisasjonsutvikling og mindre tjenestekjøp som hører med til tjenesteproduksjonen, jeg sliter litt med å se det veldig fantastisk strategiske knyttet opp det jeg altså. Det handler for meg egentlig om at man skal foreta fornuftige kjøp til fornuftige vilkår(...)

Den tredje respondenten mener at egen organisasjon bruker anskaffelser strategisk for måloppnåelse både politisk og administrativt. Under intervjuet relaterer han dette særlig til kapasitet- og kvalitetshensyn i tjenesteproduksjonen der anskaffelser brukes som erstatning av kommunens egenproduksjon.

Det fremkommer også av KMPGs evaluering av innkjøpsamarbeidet i 2011 at det er liten grad av sammenheng mellom innkjøpsstrategi, kjernevirksomheten og kommunenes planer.

Under samtalene med respondentene er alle innom lederforankring og hvordan de opplever funksjonen. En av respondentene sier følgende: «For meg er det helt avgjørende at rådmannen med sin nærmeste ledergruppe må ta det strategiske ansvaret for alle anskaffelser i kommunen.»

Den samme respondenten tror også at kommunen slipper ansvaret for tidlig og overlater til ØRIK å styre den enkelte anskaffelse fra kravspesifikasjon til evaluering, til tross for at det er kommunen som sitter med behovsvurderingen og har ansvar for oppfølging av kontraktene. Samtidig fremkommer det under samtalene at respondentene i overordnet ledelse har fokus på og prioritet på at det er behovene som skal styre anskaffelsene. En sier blant annet: «Utgangspunktet for hver anskaffelse er at det er et behov som ble definert og ikke på grunn av at vi må gjøre en anskaffelse, men at det foreligger et klart definert behov.»

Delegasjon og ansvarliggjøring er et tema som var gjennomgående i overordnet ledelse. To av dem presiserer at det er virksomhetslederne som har fullt økonomiansvar og at det dermed er lederne som har det administrative ansvaret for at anskaffelsene gjøres etter regelverket, og at lederne vurderer behovet for bistand fra innkjøpsansvarlig i kommunen.

En av kommunelederne var opptatt av at innføring av eHandel vil bidra til å strukturere innkjøpsvirksomheten, og at det vil redusere antallet innkjøpere. Spesielt ble dagens store antall innkjøpere omtalt, og respondenten mente at det ikke kan være hvem som helst og alles rett å foreta innkjøp på kommunens vegne.

Innkjøpsansvarlige

De innkjøpsansvarlige er særlig opptatt av anskaffelsesprosessen, og hvordan denne kan forbedres i samhandlingen mellom de kommunale aktørene og ØRIK som sentral instans. I tillegg sier en av de innkjøpsansvarlige følgende:

Jeg tror at det formelle anskaffelsesområdet, sånn som det er gjort her på Øvre Romerike, har de blitt sittende for langt unna der det skjer. Så har de ett oppdrag, og det er å gjennomføre, men alle som jobber med anskaffelser vet at det handler om forberedelser, gjennomføring og ikke minst oppfølging. Mens ØRIK er bare på midten, og det er veldig lite kunnskap ute i organisasjonen, opplever i hvert fall jeg, på hva deres rolle er. Det er lite kommunisert og synliggjort ut, forholdene mellom kommunene og ØRIK, men alle vet at store anskaffelser skal dit.

Under intervjuet med de innkjøpsansvarlige deler de en opplevelse av at innkjøp er et område med lite kompetanse, og at det har vært lite synlig, mangelfull dokumentasjon og lite formalisert, særlig internt i kommunen. «Jeg opplever, (...) at det blir feil fokus og at da blir det ofte en risiko for å havne opp med et skrivebordsinnkjøp, som jeg kaller det, skrivebordsavtale. Den er skyhøy, ja!»

Et par av de innkjøpsansvarlige peker også på det de opplever som en utfordring i oppgaveløsningen av anskaffelsene. De mener at prosessene kommer for sent i gang i forhold til frister og at det derfor blir svært travle løp på arbeidsprosessene. En av respondentene er derfor særlig opptatt av å få belyst behovet i en tidlig fase for at del- og hovedprosessene skal fungere bedre, og i tillegg kunne gi bedre resultat. De snakker også om at det kan være dårlig planlegging fra kommunens side, ved at de som innkjøpsansvarlige blir koblet inn i prosessen først mot slutten, og at dette oppleves som for sent.

De innkjøpsansvarlige assosierer strategisk integrasjon av anskaffelsesfunksjonen med lederforankring og synliggjøring og formalisering, og hevder dette har manglet i organisasjonen. Det påpekes også at de øvrige ledernivåene og ledelsessystemene i kommunen må engasjere seg og bidra inn i arbeidet, se nytteverdien, og at dette er en del av lederforankringen. Dette setter respondenten i sammenheng med kommunens desentraliserte innkjøpsfunksjon og at hver enkelt leder har selvstendig budsjettansvar. De peker også på at instruksene som foreligger for de ulike funksjonene i innkjøpssamarbeidet, som for eksempel produktansvarlig, er for lite kjent og forstått i kommunene.

Hvordan de opplever ledelsens deltakelse og syn på deres funksjon, ser de ulikt på. En melder at det oppleves positivt, samtidig som kommunen har sagt nei til mer ressurser og et sentralt elektronisk styringssystem for innkjøp. En annen viser til at egen stilling er foreslått redusert som følge av forventningene om gevinstrealisering i eHandelsprosjektet.

De beskriver også interne utfordringer ved egen funksjon og ansvarsområde kontra hva som kan forventes av virksomhets-/enhetslederne. De er opptatt av å være synlige i organisasjonen, og å kunne komme ut i enhetene for å informere, støtte og veilede, men snakker også om ledernes ansvar og rolle i dette arbeidet. En av de innkjøpsansvarlige har god erfaring fra eHandelsprosjektet, og å reise rundt for å lære opp, formidle og besvare ulike spørsmål, og opplever på denne måten å skape forståelse for innkjøpsvirksomheten. De deler opplevelsen av at fokuset rundt deres egen funksjon lett handler om å avdekke feil og rydde opp. Heller ville de ha blitt brukt på, det de opplever, som en mer konstruktiv måte, som fagperson i anskaffelsesarbeidet.

Bestillere

Bestillerne er opptatt av at innkjøpssystemet, slik det er lag til rette i kommunene og ØRIK, ikke er forutsigbart, og ikke bidrar til gode ledelsesprosesser når det kommer til innkjøp. Den ene respondenten snakker mye om koordinering av innkjøpene, og hvordan dette fungerer i dag. Et eksempel som trekkes frem er prolongering av en avtale, og hvordan systemene da virker sammen. Respondenten oppgir at slik det fungerer i dag, hindrer det ledelse og økonomisk planlegging, samtidig som at lederen sitter med det økonomiske ansvaret og ansvaret for tjenesteproduksjonen. Det henvises til saker der respondenten har erfaring med at avtaler er blitt prolongert på grunn av det vedkommende opplever som tidspress,

koordineringsutfordringer og dårlig planlegging og styring, og at virksomheten har blitt belastet med en merkostnad som følge av dette.

En av bestillerne er tydelig i tilbakemeldingen på hvordan ledelse av anskaffelsesvirksomheten oppleves. På spørsmål om hvordan anskaffelsesfunksjonen og innkjøpssamarbeidet kan ses opp i mot målarbeidet i kommunen, svarer respondenten: «Ja, men er ikke det helt fraværende? (...)det har vi liksom delegert bort.»

Samtidig pekes det også på at det internt har vært utfordringer med kompetansen hos egne ressurspersoner i forhold til innkjøp. Dette har, i følge respondenten, vært tatt opp, og meldt til kommuneledelsen, uten at det ble tatt tak i. «Dette har vi varslet opp til rådmannen. Både økonomiavdelingen og rådmannen (...) og det er eksempler på hvor vi ser at vi har fått dyrere avtaler enn det vi hadde behøvd å ha».

Den andre bestilleren bekrefter dette ved å si at det har vært personavhengig hvordan det har fungert, men at det er vanskelig umiddelbart å se en mål-strategisk tenkning rundt anskaffelsesvirksomheten og anskaffelsesfunksjonen i kommunen. Bestilleren sier følgende om en mål-middeltekning rundt anskaffelsene: «Det ligger ikke i det at kommunen har noen mål at det skal ligge som en del av vår påvirkning på innkjøpet. Vi har ikke det.»

Den andre bestilleren understreker dette synspunktet med sin uttalelse:

Nei, det kunne ha vært, hadde vi hatt tid til dette her, kanskje det kunne ha vært at ledelsen hadde utpekt de riktige personene til å få lov til å være med, så hadde man kanskje gjort det. Vi har energi og klimaplan. Hvorfor er det ingen som har kommet og sagt at vi skal ha el-biler? El-biler er ikke i opsjonen - det er ingen som har tenkt på det.

Under samtalen kommer vi inn på problemløsning, og hvordan de mener at det burde fungert. Da sier en av bestillerne at: «Det blir for mye venstrehåndsarbeid (...) Du må investere litt gran(...), litt mer, for at du skal få maks ut av dette her.»

Leder ØRIK

Under samtalen med leder av ØRIK kommer vi innom temaet strategisk bruk av anskaffelser. På spørsmål om han har erfaring med at kommunene bruker anskaffelser strategisk i virksomhetsstyringen, svarer han at han er usikker på om det er noen strategisk bruk av det enda. Samtidig peker han på at kommunene er i en annen situasjon enn andre kommuner, siden ØRIK sørger for å gjennomføre de største anskaffelsene på vegne av kommunene. Han sier også at de mindre anskaffelsene som kommunene selv foretar, etter hans inntrykk gjøres på en bra måte, og at de kan bruke ØRIKs dokumentmaler og rådgivning ved behov.

Leder av ØRIK formidler at det er planlagt endringer i innkjøpsordningen, og henviser til at det pågår et arbeid med en innkjøpsstrategi som legger opp til at ØRIK skal få en styrket og tydelig strategisk rolle i anskaffessamarbeidet for de seks kommunene. Det innebærer at kontoret vil kobles tettere på planleggingen av anskaffelsene lokalt, medvirke til å finne gode

løsninger, innovative anskaffelser og det å bruke anskaffelsene til å få bedre varer og tjenester.

Han uttrykker i løpet av samtalen en usikkerhet om hvordan endringene i ØRIK vil arte seg i kommunene, og hvordan kommunene ser for seg endringene som kommer med innkjøpsstrategien. «Hvordan de har tenkt å lede dette ute i kommunene har jeg ikke klart for meg nå.»

Han forteller videre at det ikke har vært noen dialog med kommunene om dette. Samtidig understreker han at de ofte er i kontakt med kommunene i forbindelse anskaffelsene og gjerne i forkant av at anbudene legges ut. Leder av ØRIK kan ikke peke på enkeltområder som er særlig utfordrende i forhold til ledelse av anskaffelsesprosessene, men sier følgende: «Det kan være alt fra hva formålet med anskaffelsen er, og hva det er vi vil oppnå, til hvordan vi praktisk løser oppgaven, egentlig.»

Han snakker også en del om inntrykkene han har av kommuneledelsens involvering i anskaffelsesarbeidet lokalt, og uttaler følgende: «Generelt er nok ikke ledelsen i kommunene fryktelig opptatt av det.»

Oppfatningen han har av ledelsens involvering i anskaffelsesarbeidet relaterer han i første rekke til den praktiske oppgaveløsningen i anskaffelsesprosessen. Han henviser til at inntrykket er at det praktiske innkjøpsarbeidet løses nedover i organisasjonen.

Det virker ofte som det er delegert en saksbehandler eller avdelingsleder, men det kan godt hende det har vært prosesser i kommunen uten at jeg vet om dette, at en saksbehandler eller avdelingsleder har diskutert dette med sin nærmeste overordnede, kommunalsjef eller hvem det måtte være. Det kan virke litt lettvent, men så vet ikke jeg om diskusjoner som har vært bak.

Leder av ØRIK er også opptatt av at tid, kompetanse og tilgjengelige ressurser er viktige dimensjoner ved oppgaveløsningen, og at prioritet på gjennomføringsfasen i anskaffelsesprosessen nok har gått på bekostning av planleggingsfasen og oppfølgingsfasen av innkjøpene. Hans inntrykk på dette området er det samme når det gjelder både ØRIK og kommunene. Fokuset oppgis primært å ligge på å forberede dokumentasjon, få det ut, og få på plass avtalene innenfor knappe tidsrammer.

Innkjøpsrådgivere ØRIK

Innkjøpsrådgiverne ved ØRIK er opptatt av hvordan arbeidet med offentlige anskaffelser er tilrettelagt i kommunene, og hvordan kommunene har forankret anskaffelsesvirksomheten.

(...) Vi har et offentlig regelverk og at vi skal kjøre offentlige anskaffelser, men jeg tror ikke det er forankret i den grad at vi er klar over hvor mye tid som brukes egentlig, og at det blir kommunisert nedover i systemene fra ledelsen og ned. Og at de får tid til å jobbe med det, at det blir prioritert.

De er i løpet av samtalen også innom at de opplever det de kaller «litt uklare samarbeidslinjer med kommunene, og at det ikke er kommunisert godt nok ut hva som ønskes av oss eller dem

ute». De gir uttrykk for at det er ulik forståelse for anskaffelsesarbeidet, og at det ikke er synliggjort godt nok lokalt eller at det er brukt for lite tid på å bredde dette arbeidet i kommunene. I tillegg stiller de seg spørsmålet om ØRIK og kommunene snakker samme språk, og at dette er, som en sier «en av de store frustrasjonene». De forteller at de sitter igjen med et inntrykk av at aktørene snakker forbi hverandre og at de legger ulik forståelse og ulikt innhold i hva innkjøp er.

I tillegg snakker de noe om at ØRIK burde kunne bidra inn i en strategisk anskaffelsesfunksjon, blant annet ved å være mer synlig ute i kommunene og bistå med prosesser lokalt.

b) Styringssystemer og styringsvirkemidler

Kommunene i utvalget har nylig implementert et eHandelssystem som gir forventninger om at kommunene skal kunne oppnå mer effektive arbeidsprosesser, forenkling, bedre økonomisk kontroll over den enkelte enhets forbruk ved hjelp av raskere oppdateringer og sporbarhet. I tillegg forventes det effekter relatert til å overholde myndighetskravene på anskaffelsesområdet, og gi bedre oversikt og gunstigere avtaler med leverandørmarkedet. Implementeringen av eHandelssystemet kom i stand på bakgrunn av KMPGs evaluering av innkjøpssamarbeidet i 2011. Som en del av denne evalueringen anbefalte KMPG også at det etableres måleparametre for rapportering og styring, og at disse indikatorene bør gjelde både generelle parametre for å måle innkjøpsfunksjonen og spesifikke parametre for å måle gjennomføring av innkjøpsprosessene. I tillegg peker KMPGs rapport på at det bør etableres rutiner for systematisk kontraktsoppfølging for å følge leverandørens prestasjoner og etterlevelse av myndighetskravene, og at kommunene bør forbedre internkontrollen for anskaffelser blant annet for å sikre at alle innkjøp uten avtale over terskelverdi blir kunngjort i kommunene.

St.meld. nr. 36 (2008-2009), «Det gode innkjøp» oppgir at forbedringspotensialet er stort med tanke på styring og kontroll av anskaffelsesfunksjonen. I tillegg står det i meldingen at mange regelbrudd synes å være et resultat av for knapp tid og utilstrekkelige ressurser.

Difis veileder for mål, strategi og resultatstyring av offentlige anskaffelser (2013) trekker frem behovet for å utvikle god og hensiktsmessig styringsinformasjon for anskaffelsesvirksomheten. Det å utvikle både styringssystemer og styringsinformasjon, henger, i følge Difi, sammen med mål –og strategiutvikling, virksomhetens internkontroll og risikostyring. Det vil derfor være flere områder og nivåer som kan være relevante for å hente styringsinformasjon fra. For eksempel nevner veilederen (2013:kap.5) produktivitet, effektivitet, kvalitet og effekter som områder som kan måles. I tillegg kan for eksempel effekter måles på flere områder/nivåer. Et eksempel er å måle bruker – og samfunnseffekter. Veilederen påpeker også at innkjøpsrapporteringen bør inngå som en del av den ordinære virksomhetsstyringen, herunder plan og budsjettprosesser.

Overordnet ledelse

Overordnet ledelse ser kontrollperspektivet ved anskaffelser i sammenheng med kommunens systemer for internkontroll. Særlig fremheves eHandelsprosjektet som en satsing som vil gjøre det enklere for kommunene både å kunne identifisere styringsinformasjon, men også å kunne føre kontroll med innkjøpene lokalt. Det er en forventning om at innføring av eHandelssystemet gir kommunene og ledelsen større styring med innkjøpene.

En av respondentene fra overordnet ledelse sier følgende:

I vår kommune legger vi mye større vekt på at vi skal kontrollere alle typer innkjøp. Ikke kun når vi gjør innkjøp, men også når ting er levert og etterkontrollen; «har vi egentlig fått det vi har bestilt» (...) Det handler om internkontrollperspektivet.

En respondent er opptatt av kommunens juridiske ansvar for anskaffelsene i samarbeidet med de andre kommunene.

Kommunen må allikevel dyktiggjøre seg på sine anskaffelser fordi innkjøpene som gjelder vår kommune isolert sett eller sammen med de andre kommunene, til syvende og sist er det vi som blir stevnet sammen med ØRIK i slike saker, men når vi jobber sammen blir det et kollektivt ansvar(...). Og i det ligger at vi må vite hva vi er med på(...) og at det er kommunens juridiske ansvar.

På spørsmål om hvordan kommunen kan bruke innkjøp bevisst for å nå mål og måle effekter, svarer to av respondentene at det er interessant å følge opp dette området. I den ene kommunen gjøres det en årlig oppsummering av status, samt en del stikkprøver og kontroller. En av de andre kommunelederne oppgir at kommunen kan bli bedre på å fortelle, for eksempel i årsmeldingen, hva kommunen har fått ut av de midlene som er til disposisjon, hvilke resultater som er oppnådd.

Innkjøpsansvarlige

De innkjøpsansvarlige snakker om rapportering som en stor utfordring, og det å identifisere og utvikle relevant styringsinformasjon. De er særlig opptatt av at ledelsen i liten grad etterspør styringsinformasjon for anskaffelsesvirksomheten lokalt i den enkelte kommune. En innkjøpsansvarlig oppgir imidlertid at han på egenhånd har tatt initiativ til å utvikle en egen rapport. «Jeg har rett og slett laget en årsrapport selv. Så jeg har ikke fått noen oppfordring til det. Jeg mener det at rapporteringen, hvis ingen ber om det, så må jeg gjøre det selv.»

En annen innkjøpsansvarlig mener at det manglende lederfokus på styringsinformasjon innenfor anskaffelsesområdet lokalt, viser prioriteten dette området har for ledelsen i kommunen.

En annen respondent mener at det ikke kun kan være rapportering i forhold til ett og ett innkjøp, men at rapportering må skje for innkjøpsvirksomheten samlet og som en helhet. Under samtalen kommer de innkjøpsansvarlige også inn på behovet for dokumentasjon, og den betydningen dokumentasjon, og det de mener er rett dokumentasjon, har for å kunne

synliggjøre gevinstene ved avtalene og innkjøpene. De deler ikke ledelsens syn på systemet for dokumentasjon av gevinster slik det fungerer i dag. En sier:

(...) for en kommune er ikke behovet konstant. Så sånn som når vi har vært på forskjellige arrangementer og det står en innkjøper på podiet og sier at med den rammeavtalen så sparer vi 50 millioner. Det er papirpenger. Det er ikke reelt.

En av de andre innkjøpsansvarlige følger opp med å henvise til at gevinstene er avhengig av at det faktisk foretas kjøp på avtalene. Er avtalen «passiv», vil det heller ikke være noen gevinst. Det er også varierende synspunkter blant de innkjøpsansvarlige på om innføring av eHandelsprosjektet vil gi muligheter til å få ut relevant styringsinformasjon utover kun kategoristyring.

Bestillere

Bestillerne deler forventningene til de andre respondentene til at eHandelssystemet vil bidra til bedre kontroll med og oversikt over innkjøpene, og at det kan virke tids- og arbeidsbesparende. Den ene bestilleren mener at innføring av systemet vil gi mindre kjøp på siden av avtalene, og at det dermed vil gjøre kommunen mer avhengig av avtaler.

Leder ØRIK

Leder av ØRIK forteller at det ikke er rutine for regelmessig og kontinuerlig evaluering av anskaffelsesfunksjonen, men at det ble gjort en ekstern evaluering i 2011. Den evalueringen medførte en tiltaksplan som ØRIK har fulgt opp. I følge leder av ØRIK var tiltakene særlig forbundet med eHandelsprosjektet som pågår, samt noen tilpasninger på organisering. Respondenten påpeker også at slike typer evalueringer aller helst kommer fra rådmannsgruppen. Når det kommer til kontrollfunksjon, oppgir han at det er han som ser til at ting blir riktig gjort, at regelverket følges, og at det er hans ansvar å følge opp dette internt. Leder av ØRIK er også opptatt av at innføring av eHandelssystemet vil bidra til stor forbedring på området, og at styring med og kontroll av anskaffelsene med dette vil bli mye bedre. Han nevner spesielt dette med informasjon om innkjøpene som blir tilgjengelig gjennom systemet, og som kan tas ut som statistikk og rapporter. I tillegg sier han at kommunene får tilgang på data som kan brukes som grunnlagsdata i nye konkurranser.

Innkjøpsrådgivere ØRIK

Med innføringen av eHandelssystemet tror innkjøpsrådgiverne at det legges mer til rette for gode innkjøp i kommunene. Dette ser de i sammenheng med kategoristyringen, kontrollaspektet og mulighetene for å kunne ta ut registerdata per kommune. De peker samtidig på at en vesentlig del av kontrollene må skje ved lokal oppfølging. De viser da til at de tenker at innkjøpsansvarlig i kommunene er ansvarlig for å formidle avtalene og sikre avtalelojalitet nedover i enhetene i kommunene. Den ene rådgiveren sier at «det er litt trist at det ikke gjøres i dag, vi gjør jo dette for at det skal bli bedre for dem, og det er jo vår oppgave.

Vi har en jobb å gjøre i forbindelse med at dette skal forenkle og gjøre det billigere og lettere og bedre for alle.»

c) Resultater

St.meld. nr. 36 (2008-2009) retter fokus på at offentlig sektor har et særskilt ansvar for å forvalte felleskapets midler på best mulig måte der en får best mulig nytte ut av hver krone. Det understrekes derfor at offentlig sektor må være en profesjonell innkjøper og at penger ikke blir brukt unødige. På den måten kan offentlige anskaffelser frigjøre ressurser og bidra til øket velferd. (St.meld. nr. 36 (2008-2009):5)

Difis veileder for mål, strategi og resultatstyring av offentlige anskaffelser relaterer resultater til mål, strategi og risikostyring av innkjøpene. Ved å systematisere dette arbeidet vil det være mulig å hente ut analyser og rapportering på resultater og gevinstrealisering. Veilederen nevner spesielt at hensikten med slik mål og resultatstyring er å oppnå læring og forbedring, samt for effektiv ressursutnyttelse.

KMPGs rapport viser at de innkjøpsansvarlige har utfordringer med å følge opp alle innkjøp i kommunene grunnet mange bestillere. I tillegg foregår det lite oppfølging av kvalitet og leveranse fra leverandørene. I rapporten oppgis det også at kommunene etterlyser mer løpende oppfølging fra ØRIK. KMPGs forbruksanalyse som ble foretatt i forbindelse med evalueringen i 2011 viser at cirka 40 % av innkjøpene ikke kan knyttes til avtale, og at det dermed er indikasjon på et stort forbedringspotensiale og vekst gjennom å etablere et økt antall avtaler.

Overordnet ledelse

En respondent fremhever særlig dette med fokuset og kravet til gevinstrealisering, og sier følgende:

Jeg er litt opptatt av at vi nå må få tydeliggjort gevinstrealisering. Det er nylig vedtatt at det skal kjøres et eget budsjett på det i forhold til innkjøp og anskaffelser i ØRU-kommunene generelt i forbindelse med eHandelssystemet. Det er på høy tid at vi kan synliggjøre at vi får noen gevinster ut av disse investeringene vi gjør.

Overordnet ledelse er også opptatt av resultater, og en nevner spesielt at kommunen og ØRIK har vært flinke til å lage business-case, men at det ofte kan være vanskelig å måle effektene når rammebetingelsene endres over tid.

Innkjøpsansvarlige

De innkjøpsansvarlige snakker, i likhet med overordnet ledelse, om finansieringsmodellen til ØRIK, og en av de innkjøpsansvarlige peker på at noe av utfordringen, også for samarbeidet mellom kommunene og ØRIK, er at ØRIK kun rapporterer på kvantitet.

Dette er litt av utfordringen, mener jeg. Det er en stor utfordring på samarbeidet, det at ØRIK formelt sett rapporterer bare på kvantitet, antall rammeavtaler. Og det har de gjort de siste 10, 12, 15 årene de har holdt på(...). Men det sies ikke noe om det at du kan lage 30 avtaler, men

hvis det ikke kjøpes noe på de avtalene, men det er, opplever i alle fall jeg, ingen debatt på ledernivå. Det er ikke lederforankret i sterk nok grad den kvalitetsbiten på innkjøp. Det har vært kvantitet, det har bare vært om å ha det, for da har vi rammen vår på plass og vi er innenfor. Men det har vært lite fokus på innhold.

En annen innkjøpsansvarlig uttaler seg om at inntrykket mange i egen kommune sitter med, er at ØRIK skal tjene penger. Samtidig henvises det til at regnskapet til ØRIK viser noe annet, og at omsetningen er lav i forhold til potensialet. En annen i gruppen sier at han etter innføring av eHandel, og utvidelse av staben i ØRIK, synes å se en endring i ØRIKs fokus, siden kravet til inndekning av drift er større. En av respondentene mener at utvidelsene i ØRIK og finansieringsløsningen gir økt fokus på gevinstrealisering, men at han mener at det samtidige gir noen sideeffekter som blant annet fokus på volum og egeninteresse, og kanskje ikke så stort fokus på at det skal kommunen gevinster i form av tilbakeføring av overskudd. De innkjøpsansvarlige snakker om viktigheten av kontraktsoppfølging for gevinstrealisering og resultater. De peker på mulighetene til å kunne følge opp innkjøpsområdet gjennom rapportuttak og verktøy som i dag ikke er utviklet i kommunene, men som de ser som helt sentralt for gevinstrealisering. Ved oppstart av eHandelsprosjektet hadde de forventninger om at dette skulle la seg gjøre, men enkelte har nå en oppfatning om at de ikke vil få det de trenger for å følge opp dette med det nye systemet. Frem til nå har oppfølgingen vært løst på ulik måte i kommunene, men alle har gjort manuelle registreringer og dokumentasjon. De oppgir at det er svært krevende, men at det har gitt god dokumentasjon og kontroll. En sier at: «(...) så lenge innkjøp ikke er et formelt område til rapporteringsbiten i kommunen, så tror jeg aldri de vil oppnå fokus på å få verktøy og mer ressurser.»

Bestillere

En av bestillerne understreker viktigheten av å strukturere prosessen og samordningen, slik at ressursene utnyttes på en riktig måte og påpeker at «det er offentlige penger vi forvalter.»

Bestillerne deler synspunkter på forhold de opplever ikke fungerer, og viser til at de har meldt det videre til kommuneledelsen. En respondent gjentar flere ganger at forhold er meldt administrativt. «Det er den muligheten vi har, (...) å melde tilbake. Jeg har jo meldt tilbake og har tatt opp her, dette er jo kjent.»

Samtidig erkjenner de under samtalen at kommunen har investert mye i innkjøpssamarbeidet, og at det da ikke bare er å si at det skal gjøres på en annen måte. Den ene bestilleren mener at kommunen av den grunn «prøver å gjøre noe med det man har(...)».

Leder ØRIK

Leder av ØRIK snakker en del om forventningene til at innføring av eHandel skal gi resultater i form av informasjon om kjøp som vil gi vise de økonomiske effektene av kjøpene. I tillegg viser han spesielt til at ØRIK har høy produktivitet. Dette ser han i sammenheng med benchmarking han har gjort i DOFFIN. Samtidig oppgir han at den høye produktiviteten er et

uttrykk for at de hovedsakelig prioriterer ressursene i gjennomføringsfasen av anskaffelsesprosessen.

4.1.2 Empirisk analyse

Vi har nå presentert det empiriske grunnlaget for temaet ledelse og styring.

Forskningsspørsmålet har til hensikt å få frem respondentenes beskrivelser av hva deres opplevelser og synspunkter er på hva som er sentrale ledelsesfaktorer og styringsvirkemidler for at anskaffelsesfunksjonen er en integrert del av den strategiske virksomhetsstyringen i kommunene i utvalget. I den følgende delen vil vi presentere hovedfunnene i datagrunnlaget.

1. Overordnet ledelse har ulikt syn på hvorvidt det er et mål å se anskaffelsesfunksjonen som en integrert del av den strategiske virksomhetsstyringen

Flertallet i overordnet ledelse oppga at de så sammenhengene mellom kommunens strategiske virksomhet og innkjøpsfunksjonen. Samtidig presiserte en at anskaffelser er et virkemiddel for å nå mål og ikke et mål i seg selv. Et annet interessant funn i denne enheten, var en respondent som mente ikke å se det strategiske knyttet til anskaffelsesvirksomheten.

Til tross for at flertallet i overordnet ledelse mente å se sammenhengene mellom anskaffelsesfunksjonen og den strategiske virksomhetsstyringen, sa de samtidig at det er behovet som styrer innkjøpet. Dette kan være et uttrykk for en mer reaktiv rolle der kommunene foretar innkjøp når behovet oppstår heller enn en strategisk rolle med et helhetsperspektiv og langsiktig plan for innkjøpene.

Når evalueringsrapporten til KPMG også peker på at det i liten grad er sammenheng mellom innkjøpsstrategi, kjernevirksomhet og kommunenes planer, er dette et interessant funn å se i relasjon til målforankring og innkjøpsfunksjonen som en integrert del av den strategiske virksomhetsstyringen.

Difi peker i sitt veiledningsmateriell på betydningen lederforankring har for anskaffelsesfunksjonen, og trekker spesielt frem at ved å gi anskaffelsesfunksjonen oppmerksomhet og fokus, vil ledelsen signalisere at innkjøp er viktig og strategisk, og formidle hva innkjøp kan bidra med for virksomhetene (Difi, 2013). Når vårt funn da viser at det er språk i oppfatningen av anskaffelsesfunksjonens posisjon i virksomhetsstyringen, blir praksis noe annet enn hva sentrale myndigheter og veiledningsmateriell på innkjøpsfeltet anbefaler.

Det mest fremtredende med dette funnet, er det faktum at ØRIK og samarbeidskommunene er i ferd med å endre innretning på anskaffelsesfunksjonen fra et operativt fokus til å løfte feltet til et strategisk nivå med en mer proaktiv praksis. Det er imidlertid sagt lite om hvordan den fremtidige innkjøpsstrategien er relatert til virksomhetsutvikling i driftsenhetene.

En rekke av dokumentene vi har gjennomgått sier noe om en type «beste praksis» og mål for anskaffelsesområdet, og har foreligget noen år. Hva årsakene er til at utviklingen på anskaffelsesområdet tar tid, er sannsynligvis sammensatte, men med tanke på det mulige økonomiske potensialet som ligger i dette arbeidet, virker det underlig at ledelsen vier anskaffelsesfunksjonen såpass liten oppmerksomhet og systematisk styring som våre funn viser.

2. Utover fokus på regulative forhold, har anskaffelser liten oppmerksomhet i organisasjonen, og ses i liten grad i sammenheng med den ordinære virksomhetsstyringen og virksomhetenes målarbeid i kommunene

Både i kommunene og hos ØRIK er det lite fokus på målarbeidets relevans til anskaffelsesvirksomheten og anskaffelsesfunksjonene. Respondentene sa at innkjøpene sjelden relateres til annet formål enn behovsdekning til gunstigste pris, og at målarbeidet på dette området av enkelte oppleves som fraværende i egen organisasjon.

Det er en gjennomgående oppfatning blant respondentene at offentlige anskaffelser og anskaffelsesfunksjonen først og fremst assosieres med fokus på å rette seg etter regelverket, og at det i mindre grad settes i sammenheng med den ordinære virksomhetsstyringen i kommunene, og ses som en del av målarbeidet. Rapportering og styringsinformasjon fra området, er ikke en del av den øvrige styringsløyfen og følger ikke samme rutine i kommunene.

KMPGs rapport oppsummerer at det er en reaktiv styring av anskaffelsesfunksjon i kommunene. Respondentene i rapporten bekrefter at det ikke er en hensiktsmessig styring av innkjøp i samarbeidskommunene. I tillegg fremgår det at virksomhetslederne utover rådmenn ikke er involvert i styring av innkjøpsamarbeidet. Vi bemerker at konsekvensene av disse svakhetene i forankring og styring, sannsynligvis gir følger for både implementeringsvansker, synliggjøring av anskaffelsesfunksjonen i kommunene og for avtalelojalitet. Som vi har sett av KMPGs rapport skjer hele 40 % av innkjøpene uten avtale.

Funnet viser også at det er lite fokus på at systematisk målutvikling, styring og resultatoppfølging av anskaffelser som en del av ordinær virksomhetsutvikling. Difis veileder om mål, strategi og resultatstyring beskriver dette som sentrale områder for å bruke anskaffelser som strategisk virkemiddel for å forbedre offentlig sektor og økt verdiskapning.

3. Anskaffelsesvirksomheten i ØRIK og i kommunene fremstår som fragmentert og uten tilstrekkelig samordning

Flere av respondentene har forventninger til at overordnet ledelse i større grad må komme på banen for å definere, lede og koordinere arbeidet. Det etterlyses under intervjuene at ledelsen

må tre tydeligere frem for å lede anskaffelsesområdet utfra kommunens interesser. Særlig de innkjøpsansvarlige og bestillerne har sterke synspunkter på hvordan innkjøpsarbeidet fungerer, og hvordan de mener det burde ha fungert ut fra et operativt ståsted.

St.meld. nr. 36 (2008-2009) påpeker viktigheten av å rette fokuset mot virksomhetsledernes styring og kontroll av innkjøpsaktivitetene. Mye tyder på at ledere i kommuner ikke har nødvendig fokus på innkjøpsområdet.

KMPGs rapport viser at de innkjøpsansvarlige har utfordringer med å følge opp alle innkjøp i kommunene grunnet mange bestillere. I tillegg foregår det lite oppfølging av kvalitet og leveranse fra leverandørene. I rapporten oppgis det også at kommunene etterlyser mer løpende oppfølging fra ØRIK.

Med en slik fragmentert organisering og ledelse av anskaffelsesfunksjonen, viser dette funnet viktigheten av å få på plass en tydelig og kommunisert anskaffelsesstrategi som implementeres i organisasjonen.

4. Innkjøpsfaglig dokumentasjon som innkjøpsanalyser og rapportering fra anskaffelsesvirksomheten etterspørres i liten grad av ledelsen

St.meld.nr. 36 (2008-2009) påpeker lederens ansvar for å sørge for at rapporteringsrutinene legges til rette for utvikling og forbedring av innkjøpsarbeidet i kommunen.

Alle respondentene oppga under intervjuene at det ikke er etablert rutine eller praksis for regelmessig rapportering, målinger eller uttak av styringsinformasjon fra anskaffelsesvirksomheten. Dette gjelder både kommunene, og ØRIK generelt. Enkelte av de innkjøpsansvarlige foretar imidlertid på eget initiativ stikkprøver, årsrapporteringer og fakturaettersyn. Samtidig fremkom det ulike, men til dels store forventninger til at eHandelssystemet vil gi forbedringer på dette området. Allikevel er det ingen som oppga hvorvidt mulighetene til styringsinformasjon i systemet skal inngå som en del av den ordinære rapporterings- og styringskjeden i kommunene. Vår gjennomgang av innkjøpsreglementet beskriver heller ingen retningslinjer for rapportering. Leverandøroppfølging omtales generelt, og det henvises for øvrig til økonomireglementet.

Det er i tillegg en utfordring å få ut sikre analyser for det samlede innkjøpsamarbeidet, siden innkjøpsregistreringen skjer lokalt, og det kreves manuell oppfølging av resultatene. Hva det samlede potensialet og effektene av samarbeidet utgjør, vil derfor være usikkert.

KPMGs anbefalinger i rapporten fra 2011 går nettopp ut på at ØRIK kommunene bør etablere bedre måleparametre for innkjøpsfunksjonen. De samme anbefalinger kommer også fra Difi. Ser vi dokumentstudiene på dette området, opp mot hva som fremkom under samtalene med respondentene, er ikke funnet overraskende. Når analysegrunnlaget er svakt, vil det også være utfordrende å vite både hva man skal styre etter, og hvilke områder med behov for forbedringer. I tillegg blir det utfordrende å løfte frem anskaffelsesfunksjonen når

datagrunnlaget er svakt og mangelfullt. Den enkle logikken bak dette funnet, er «det som måles, får fokus og skaper bevegelse.»

Det å utvikle systemer for måling og rapportering, vil samtidig kunne bidra til at også andre områder og nivåer på anskaffelsesområdet, får fokus, og øker læringen i virksomhetene.

Det kan for eksempel være snakk om å måle bruker – og samfunnseffekter. Kanskje kan en slik fokusering ved hjelp av styringsinformasjon bidra til å øke bevisstheten i organisasjonen rundt anskaffelsesfunksjonens potensiale for verdiskapning i tjenesteproduksjonen.

5. Pris og kostnadsbesparelser er i utvalget den gjennomgående formålsoppfatningen av hensikten med offentlige anskaffelser– kvalitet er lite omtalt blant respondentene

Flertallet av respondentene relaterer gevinstrealiseringen og formålet med samarbeid om anskaffelsesfunksjonen til pris og kostnadsbesparelser. I liten grad relaterer de anskaffelser som et mulig virkemiddel for å realisere virksomhetens mål og se anskaffelser i tilknytning til kjerneoppgaver i virksomhetene. Forhold som kvalitet, utvikling og verdiskapning ble ikke nevnt som områder respondentene vektlegger som de mest sentrale ved anskaffelsene.

I formålsparagrafen til lov om offentlige anskaffelser løftes økt verdiskapning i samfunnet frem som hovedanliggende for offentlige anskaffelser.

I ØRIKs og kommunenes styringsdokumenter vi har gjennomgått, fremkommer ikke verdiskapning som et tydelig formål. Pris og kostnader er det som er vektlagt i dokumenter og i samtale med respondentene.

Dette funnet er ikke overraskende, siden formålsparagrafen i Lov om offentlige anskaffelser sier at hovedformålet er mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser. Det som kanskje er mer oppsiktsvekkende er hvor liten bevissthet det tilsynelatende er rundt KMPGs vurdering av forbedringspotensialet og vekstmulighet hos ØRIK sett opp mot at cirka 40 % av innkjøpene skjer uten avtale. Blant våre respondenter, påpekte en av de innkjøpsansvarlige tilsvarende forbedringspotensiale hos ØRIK, og funnet vil bli nærmere omtalt under empirien for forskningsspørsmål to.

6. Oppfatningen av ansvars – og oppgavefordeling mellom anskaffelsesfunksjonen sentralt og de lokale funksjonene varierer, og avhenger delvis av hvor i organisasjonen aktørene er plassert

Respondentene oppga under samtale ulike erfaringer og synspunkter på dette punktet.

Hovedtyngden av respondentene under toppledelsesnivået har et operativt utgangspunkt for sine opplevelser av hvordan innkjøpsordningen fungerer, og hvordan oppgavefordelingen er.

Overordnet ledelse inntok en mer overordnet og helhetlig tilnærming til temaet, med et strategisk utgangspunkt. Enkelte av respondentene formidlet også at informasjon og kompetanse er en viktig forutsetning for å ha tilstrekkelig oversikt over disse forholdene.

Dette funnet er ikke overraskende med det utfordringsbildet som er beskrevet i empirien. Den fragmenterte innretningen og delte ledelsen av anskaffelsesvirksomheten, vanskeliggjør

implementering av suksessfaktorer for at dette arbeidet skal bli en integrert del av virksomhetsstyringen i kommunene. Når KMPGs rapport og våre respondenter samtidig formidler at virksomhetslederne i liten grad er involvert og inkludert i den direkte styringen av ØRIK, forsterkes utfordringene med å nå ut til understrukturene i enhetene med viktige ambisjoner, mål og informasjon, og koble anskaffelsesområdet med kjerneoppgavene i virksomhetene. Virksomhetslederne er rett og slett ikke i tilstrekkelig grad informert om dette arbeidet selv, og har dermed ikke forutsetning for å være lokale pådrivere.

7. Delegeringsreglementet beskriver ikke hvordan fullmakter og aktiviteter for innkjøp er distribuert i organisasjonen

Flertallet av respondentene berørte fullmakter, ansvar og delegasjon under samtalen. De fleste formidlet at virksomhets-/enhetslederne har delegert ansvar for innkjøp som følge av økonomiansvar. I samtale med virksomhetslederne fremkommer det at de ikke har tilsvarende opplevelse av fullmakter i forbindelse med sentrale beslutninger i anskaffelsesprosessen, men at de samtidig sitter med de økonomiske konsekvensene av de avtalene som inngås.

St.meld.nr. 36 (2008-2009) viser til at fullmakter følger hånd i hånd med oppgaver og budsjetter for innkjøpsfunksjoner. En gjennomgang vi har gjort av delegeringsreglementet i en kommune og innkjøpsreglementet i samtlige seks kommuner, viser få eller ingen beskrivelser av hvordan delegasjon av innkjøp er regulert. Innkjøpsreglementet beskriver i første rekke myndighetsstrukturene for rådmannsnivået, og instruks for funksjonene som innkjøpsansvarlig og produktansvarlig.

Vi har i presentasjonen av empirien beskrevet Difis forståelse av god styring som blant annet innebærer at myndighet og ansvar er tydelig definert og plassert. Våre funn for delegasjon viser at dette ikke er tilfellet. Selv med et eget innkjøpsreglement og egne instruks, fremgår det ikke tydelig hvordan fullmaktene for innkjøp er regulert. Videre i empirien har vi vist til de ulike oppfatningene flere av aktørene har av nettopp hva som er ansvar og myndighet, og for hvilke områder. Spesielt overraskende er punktet om at virksomhetslederne selv ikke mener de har innflytelse over sentrale innkjøp og tilhørende prosesser som gir økonomiske konsekvenser som de i neste omgang skal bære konsekvensene av.

8. ØRIKs reglement og instruks beskriver til en viss grad rolle- og ansvarsfordelingen mellom aktørene som inngår i innkjøps samarbeidet, men er ikke knyttet opp til en tydelig og formalisert fullmaktsstruktur

Det fremgår av styringsdokumentene vi har gjennomgått at det foreligger visse beskrivelser og instruks av rolle- og ansvarsfordelingen i innkjøps samarbeidet, men at disse styringsdokumentene ikke er koblet mot delegeringsreglementet som er den formaliserte fullmaktsstrukturen i kommunene. Detaljeringsnivået i ØRIKs reglement og instruks kan også oppfattes som utilstrekkelig for å forstå hvilket ansvar og fullmakter som ligger til de

ulike funksjonene som er beskrevet, og mellom ØRIK som sentral instans og kommunene som oppdragsgiver. Det fremkommer også indikasjoner som kan tyde på at innføring av rollene innkjøpsansvarlig og produktansvarlig er utilstrekkelig forankret og avklart.

9. Finansieringsmodellen til ØRIK kan medføre at ØRIK er opptatt av å maksimere egennytte

Flere respondenter pekte på at dagens finansieringsmodell av ØRIK med kickbackprinsippet, kan være et insentiv til at ØRIK får et fokus som ikke nødvendigvis samsvarer med kommunenes interesser. I tillegg vil modellen kunne bidra til at ØRIK får fokus på å maksimere egennytte ved å øke antall avtaler og volum på avtaler. Dette fremkom også i rapporten fra evalueringen av ØRIK fra 2011, samt en politisk sak vedrørende finansiering og organisering av ØRIK som vi har sett nærmere på.

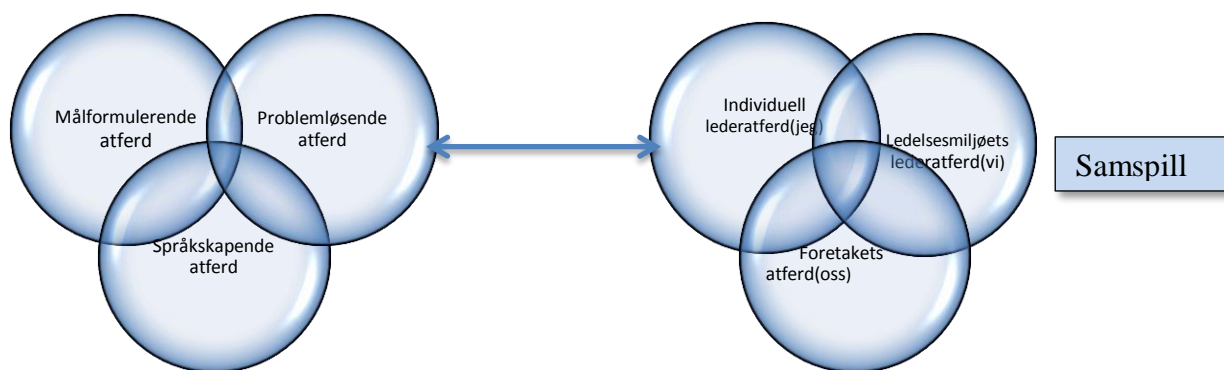
KPMGs rapport peker på at fordelene med ØRIKs forretningsmodell er at den skaper insentiver for at ØRIK skal jobbe aktivt for å øke forbruket på interkommunale avtaler, og at dette vil øke ØRIKs inntekter og derigjennom kunne danne grunnlag for økt kapasitet på bemanning. I tillegg oppgis det som en fordel at ØRIKs budsjetter holdes utenfor de kommunale budsjettene, og dermed gis mulighet til langtidsplanlegging. KPMG anser sekretariatsbidraget som en marginal utfordring som bør møtes med eksempler på besparelser, også på det prosessuelle. Samtidig fremgår det av rapporten at ØRIK må utnytte storkundepotensialet og må sikre kommunene i samarbeidet svært gode avtalebetingelser. Dette er et funn med til dels motstridende datagrunnlag, og sprik i oppfatningene blant respondentene. Noen mener at finansieringsmodellen kan medføre økt risiko for at ØRIK vil ha fokuset på å maksimere egennytte gjennom stor produktivitet på antall avtaleinngåelser og volum på kontrakter. I tillegg at det kreves sekretariatsbidrag også på summer utenfor rammen av hva som inngår i kontrakten. Enkelte andre mener at historiske regnskapsresultater for ØRIK viser at dette ikke er tilfelle. Samtidig pekes det på at det etter at staben ble utvidet hos ØRIK, ses en tendens til økende inntjeningsfokus hos ØRIK. Til tross for dette mangfoldet i synspunkter, vil det uansett være viktig å følge dette videre for å sikre at ØRIK jobber aktivt med implementering av avtalene i kommunene, og sikrer avtalelojalitet. Hvorvidt den vedtatte endringen av finansieringen av ØRIK vil medføre at insentivet til å opprettholde høy produktivitet og sørge for gode dekningsgrader på avtalene faller bort, blir spennende å følge.

4.1.3 Teoretisk analyse

Etter å ha presentert hovedfunnene, følger nå en del der funnene med størst relevans for kategorien ledelsesfaktorer og styringsvirkemidler søkes forklart gjennom den teoretiske referanserammen vi tidligere har gjort rede for. Utgangspunktet er forskningsspørsmål 1:

Hva er sentrale ledelsesfaktorer og styring for strategisk integrasjon av anskaffelsesfunksjonen i kommunen?

Vi bygger vår teoretiske analyse på Erik Johnsens operasjonelle ledelselære, som definerer ledelse som et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill mellom mennesker, og med et perspektiv på foretaket som ledet system. Dette innebærer at forhold og systemer ses i sammenheng, det er en «både-og-tankegang» og foretaket som en lærende organisme. Figuren nedenfor illustrerer hvordan ledelsesprosessen forløper i sammenhengende ledelsesmiljøer (Busch et al, 1995:11).



Figur 4.2 Samspillsprosessene (Busch et al, 2007: 31)

Hvilke subjektive synspunkt aktørene har av sentrale ledelsesprosesser, vil kunne gi en pekepinn på hvordan disse ledelsessystemene spiller sammen, og hvordan ledelsesfaktorer og styringsvirkemidler fungerer. Derigjennom understøttet av en teoretisk drøfting med utgangspunkt i de tre sentrale ledelsesprosessene – målformulerende prosesser, problemløsende prosesser og språkskapende prosesser.

1. Overordnet ledelse har ulikt syn på hvorvidt det er et mål å se anskaffelsesfunksjonen som en integrert del av den strategiske virksomhetsstyringen

Empirien viser at overordnet ledelse har sprikende syn på hvorvidt det er hensiktsmessig å se anskaffelsesfunksjonen som en integrert del av den strategiske virksomhetsstyringen. Dette kan tyde på manglende målforankring. For å utøve ledelse i praksis må de som inngår i samspillet, ha et felles bilde av hvilken del av foretaket eller systemet de arbeider i. Erik Johnsens ledelsesteori peker på viktigheten av å ha en felles retning for arbeidet og oppgavene som skal utføres. Når det er knyttet usikkerhet og tvil til hva organisasjonen ønsker å oppnå med anskaffelsesfunksjonen, kan det skape utfordringer for de øvrige ledelsesprosessene. De respondentene som oppga at anskaffelsesfunksjonen ses som en integrert del av den strategiske virksomhetsstyringen – foreligger ikke spesifikke utviklingsmål for å forbedre anskaffelsesvirksomheten i, det Erik Johnsen kaller, storkoalisjonen som er totalsystemet for anskaffelser. Funnene viser også at det frem til den siste tiden har vært lite fokus på målutvikling innenfor områdene tilpasningsmål og utviklingsmål. Prioritet har vært på operative driftsmål, hvilket har medført at tilpasning og utvikling av anskaffelsesfunksjonen har stått relativt stille de siste årene.

2. Anskaffelsesvirksomheten i ØRIK og i kommunene fremstår som fragmentert og uten tilstrekkelig samordning

I våre funn fremkommer det utfordringer både med målklarhet, ansvarsklarhet og rolleklarhet. Dette kan være en indikasjon på at samordningen mellom de ulike delsystemene i anskaffelsesfunksjonen er utilstrekkelig og for lite utviklet. I så fall, er dette sammenfallende med ledelsesprosessene i Erik Johnsens ledelsesteori. Skal seks ulike og sterkt desentraliserte systemer, som disse kommunene i ØRIK er, samordnes med en sentralisert anskaffelsesinstans, er det avgjørende at det utvikles og etableres strukturer og prosesser for interaksjon, integrasjon og felles ledelse, slik det fremgår av Johnsens idealmodell. For at de ulike delsystemene skal fungere som en samlet ressurs og enhet, må det utvikles en strategisk ledelsesplattform for felles formålsforståelse, målutvikling og videre se sammenhengen mellom mål og midler for totalsystemet. Informasjons – og kommunikasjonsprosessene blir sentrale virkemidler for å sikre en slik integrasjon.

3. Utover fokus på regulative forhold, har anskaffelser liten oppmerksomhet i organisasjonen, og ses i liten grad i sammenheng med den ordinære virksomhetsstyringen og virksomhetenes målarbeid i kommunene

Funnene i datagrunnlaget viser at det ikke er utbredt praksis i utvalget for å se anskaffelsesarbeidet som en del av den ordinære styringskjeden i kommunene. Johnsens ledelsesteori beskriver språkskapende prosesser som en viktig del av ledelsesoppfølgingen. Funnet kan tyde på manglende fokus på felles ledelsesprosesser i «totalsystemet» for å utvikle en felles forståelses- og begrepsplattform. En sentral del av synliggjøring, lederforankring og språkskaping rundt funksjoner og virksomhetsområder i en så stor organisasjon som en kommune, er ajourhold av byråkratiet. De formelle, skrevne instruksjoner, retningslinjer, rapporteringsrutiner og håndbøker, regulerer hvordan alt fra ledelse av oppgaver skal foretas til hvilke prinsipper organisasjonen styres etter. Det å ha et velutviklet sett av slike formaliserte byråkratiske strukturer i en organisasjon, er en sentral del av språkskapende ledelsesprosesser. Funnene i vår undersøkelse viser at det er utarbeidet noe slik dokumentasjon for anskaffelsesvirksomheten i utvalget, men at funnene kan tyde på at det ikke er godt nok implementert og integrert i kommunenes virksomheter gjennom både målutviklingsprosesser, problemløsningsprosesser og språkskapende prosesser.

4. Innkjøpsfaglig dokumentasjon som innkjøpsanalyser og rapportering fra anskaffelsesvirksomheten etterspørres i liten grad av ledelsen

Respondentene beskriver at det i liten grad er gjort anvendelse av rapportering og analyser som en del av et helhetlig styringssystem og styringsprosesser i kommunene og ØRIK. Erik Johnsen beskriver I ledelsesteorien er analyse og synteseprosesser en sentral del av prosessene som skal sikre forbindelsene mellom de ulike delsystemene og det samlede foretaket. Funnet i vårt datagrunnlag viser at foretaket ikke i stor nok grad har utviklet slike analyse- og

synteseprosesser. Så lenge dette mangler, vil det kunne medføre at viktig styringsinformasjon og erfaringsgrunnlag som enkeltpersoner i anskaffelsesvirksomheten sitter på ikke når frem i organisasjonen. Organisasjonen vil med dette scenariet kunne stå i fare for å gå glipp av sentral informasjon, evalueringer og erfaringsgrunnlag som kan brukes som en del av det videre strategiske utviklings- og tilpasningsarbeidet i organisasjonen.

Dette funnet viser også en annen side ved ledelsesprosessene, nærmere bestemt de språkskapende prosessene og den språkskapende lederatferden. Med mål- og resultatstyringsmodellen, følger også målinger. Forenklet fremstilt, kan det påstås at det som måles, er det som får fokus, og siden det ikke er utviklet rapporteringssystemer som synliggjør anskaffelsesområdet, vil det heller ikke fremstå tydelig i kommunene.

5. Pris og kostnadsbesparelser er den gjennomgående formålsoppfatningen av offentlige anskaffelser – økt verdiskapning er lite omtalt blant respondentene

Erik Johnsen's beskrivelse av målformuleringsprosessen, og hvordan ledelsen jobber med målutvikling og måloppfølging, sammenfaller med funn i vår empiri. Dersom målforankringen for anskaffelsesvirksomheten hovedsakelig er bygd opp rundt pris og kostnadsreduksjoner, er det dette som også får fokus i organisasjonene. Samtidig er dette også et prioritert formål i lovverket og offentlige styringsdokumenter. Skal kommunene videreutvikle anskaffelsesfunksjonen, kan det være et poeng å utvikle andre målområder for anskaffelsesvirksomheten i tillegg til pris. Det kan være snakk om målområder som for eksempel for produkter og tjenester, og for brukerne og samfunnet. Sistnevnte har effekten av innkjøpet som mål, og vil ved strategisk tilrettelegging kunne brukes som en del av virksomhetens mål for tjenesteytingen og resultatoppnåelse.

6. Oppfatningen av ansvars – og oppgavefordeling mellom anskaffelsesfunksjonen sentralt og de lokale funksjonene varierer, og avhenger delvis av hvor i organisasjonen aktørene er plassert

I følge Johnsen's ledelsesteori (1995) handler problemløsningsprosessen om å bringe mål og midler til en sammenheng. Empirien viser at det er utfordringer med målklarhet, og til dels ulik målforståelse, som i neste omgang vil kunne gi uklarhet om ansvarsforhold og roller, som empirien også viser. Er det uklar oppfatning av hva målene er, vil det også bli ulike synpunkter på hva som er den beste måten å løse oppgavene og fordele ansvaret.

Johnsen's tre ulike problemløsningskategorier viser områder som i relasjon til vår empiri ikke er tilstrekkelig tilrettelagt i organisasjonen, og det bør derfor jobbes mot å utvikle systematiske analyse og synteseprosesser i og mellom systemene, hensiktsmessige interaksjons- og integrasjonsstrukturer som sikrer samhandling mellom aktørene for å diskutere oppgaveløsningen, samt søke-lære-prosesser på tvers for å møte nye mål og statlige intensjoner (som for eksempel innovative anskaffelser).

7. Delegeringsreglementet beskriver ikke hvordan fullmakter og aktiviteter for innkjøp er distribuert i organisasjonen

Byråkratiet er viktigste måte å styre komplekse organisasjoner som en kommune på. Når funnene viser at delegeringsreglementet mangler beskrivelser av hvordan fullmaktene og aktivitetene for innkjøp er regulert i organisasjonen, kan det påvirke i hvilken grad det er mulig å oppnå rolleklarhet og ansvarsklarhet. Fra et teoretisk perspektiv, kan dette være en indikasjon på at innkjøpsområdet i for liten grad er tatt inn i bidrag-belønningssystemet i koalisjonen, slik ordinære virksomhetsoppgaver er, og at det ikke er tydeliggjort hva bidragene fra aktørene skal være, og hvilke belønninger som skal gjelde.

8. ØRIKs reglement og instruksjer beskriver til en viss grad rolle- og ansvarsfordelingen mellom aktørene som inngår i innkjøpssamarbeidet, men er ikke knyttet opp til en tydelig og formalisert fullmaktsstruktur

Funnet med den manglende samordningen av instruksjer og fullmaktsstrukturene kan forklares med en manglende samordning av styringssystemene i de ulike deler av organisasjonen, og hvordan disse oppfattes av aktørene. Funnet er interessant siden denne dokumentasjonen er felles for alle de seks kommunene i samarbeidet, og har vært underlagt samme saksbehandling og kommunestyrebehandling. I ledelsesteorien er det henvist til sentrale prosesser som skal sikre interaksjon og integrasjon mellom delsystemene. Empirien kan tyde på at det har vært manglende fokus på å sikre slike prosesser.

9. Finansieringsmodellen til ØRIK kan medføre at ØRIK er opptatt av å maksimere egennytte

ØRIKs finansieringsmodell kan tolkes som en drivende faktor for at de ulike delsystemene som jobber med anskaffelser har ulike mål, og ulike interesser i arbeidet. I innkjøpssamarbeidet skal ØRIK ivareta seks kommuners interesser, samtidig skal den være selvfinansierende og oppfylle mål om gevinstrealisering. Dette funnet sammenfaller med målutviklingsprosessen og problemløsningsprosessen i ledelsesteorien. Aktørene i innkjøpssamarbeidet må enes om hva som er det primære målet og hvordan de fastsatte målene gir føringer for oppgaveløsningen. Skal fokuset være på at ØRIK er selvfinansierende, eller er målet å sikre kommunens interesser og mål for anskaffelsene? I tillegg bør det avklares hva som er et realistisk mål for gevinstrealisering, også utover økonomiske størrelser.

4.1.4 Konklusjon og refleksjon

I dette delkapittelet har vi reist følgende forskningsspørsmål:

Hva er sentrale ledelsesfaktorer og styring for strategisk integrasjon av anskaffelsesfunksjonen i kommunen?

Analysene viser at det er til dels sammenfallende oppfatninger av hva som er sentrale ledelsesmessige faktorer og styringsvirkemidler for å se anskaffelsesfunksjonen som en integrert del av den strategiske virksomhetsstyringen, men at det til en viss grad avhenger av hvor i organisasjonen respondentene er plassert.

Det ses et mønster i at solid og tydelig lederforankring er en faktor som respondentene vurderer som sentral ved at flere i utvalget har forventninger til at overordnet ledelse i større grad må komme på banen for å definere, lede og koordinere anskaffelsesarbeidet. Den teoretiske analysen peker på viktigheten av å jobbe systematisk med ledelsesprosessene for å tilrettelegge for felles målutvikling, god problemløsning og felles forståelse og synliggjøring av anskaffelsesfunksjonen gjennom å tydeliggjøre sammenhengen mellom mål og midler i de ulike ledelsesprosessene og på tvers av enhetene som er involvert i dette arbeidet. Funnene kan tyde på at det er liten bevissthet blant ledelsen rundt målsettingsprosesser for innkjøp, og at dette er et arbeid som hittil er lite utviklet i organisasjonen. I tillegg kan det oppfattes som om ledelsen er for lite på banen ved de problemløsningsprosessene, og at deres fokus på dette området i liten grad bidrar til å synliggjøre anskaffelsesfunksjonen.

Det er et tydelig fellestrekk i datagrunnlaget at respondentene ser mulighetene i eHandelsmodulen som et sentralt styringsvirkemiddel, begrunnet i mulighetene systemet gir for kontroll, datauttrekk og kategoristyring av innkjøpene.

Analysene viser videre at det foreligger et kombinert sentralisert-desentralisert innkjøpssamarbeid. Med en slik løsning er det nødvendig å ha formaliserte fullmaktsstrukturer og beslutningslinjer for å avklare ledelse av og styring med innkjøpene. Basert på funnene og det teoretiske rammeverket for ledelse, vil det i en retning av sterkere integrasjon av anskaffelsesfunksjonen, være sentralt å sammenbinde de ulike delsystemene og fremme en kollektiv atferd blant aktørene som er involvert i dette arbeidet. Tydelig lederforankring gjennom målutvikling og språkskaping blir sentrale ledelsesprosesser for å få til en sterkere integrasjon.

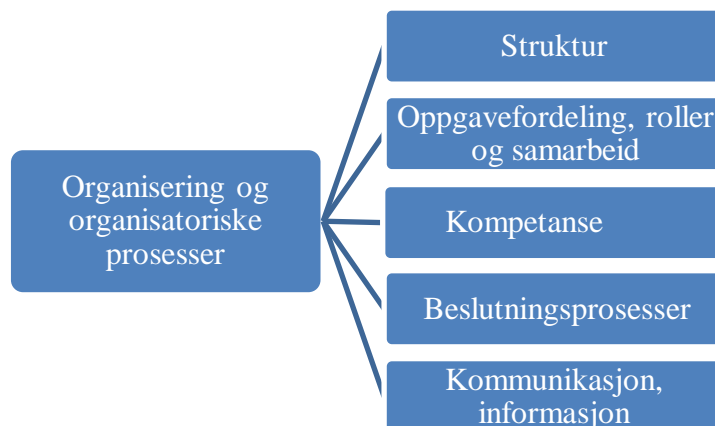
Vi har i denne analysen for ledelsesfaktorer og styring belyst hvilke ledelsesfaktorer og styringsforutsetninger som er sentrale suksessfaktorer for strategisk integrasjon av anskaffelsesfunksjonen. Kort oppsummert viser analysene at lederforankring og ledelsesprosesser er viktige forutsetninger for å lykkes med å løfte anskaffelsesfunksjonen til et strategisk nivå. I tillegg målorientering, hensiktsmessig problemløsning og synliggjøring av anskaffelsesområdet som en del av virksomhetskjeden. Formaliserte og tydelige fullmaktsstrukturer og beslutningslinjer er avgjørende i den innkjøpsmodellen som er valgt.

4.2 Organisering og organisatoriske prosesser

Delen som omhandler organisering og organisatoriske prosesser har hatt som utgangspunkt å kunne få informasjon om sentrale organisatoriske faktorer og prosesser som må identifiseres for strategisk integrasjon av anskaffelsesfunksjonen. I den følgende delen vil vi presentere hovedkategoriene med relevans for å kunne svare ut forskningsspørsmål 2:

Hva er hensiktsmessig organisering og sentrale organisatoriske prosesser for strategisk integrasjon av anskaffelsesfunksjonen?

Organisering er også et område som beskrives i en del av styringsdokumentene vi har gjennomgått i dokumentundersøkelsen. I St.meld nr.36, «Det gode innkjøp», (2008-2009), refereres det til at «gode innkjøp i tråd med regelverket krever formålstjenlig organisering». En formålstjenlig organisering krever at det er foretatt bevisste valg med hensyn til hvilke konsekvenser organiseringen gir for ressursallokering, kompetansebehov, metoder og verktøy, teknologi og fullmaktstrukturer og internkontroll. St.meld nr.36 (2008-2009:38). Den samme stortingsmeldingen peker også på virksomhetslederens ansvar for at virksomheten etterlever lover og forskrift på anskaffelsesområdet.



Figur 4.3 Hovedkategori med underkategorier – organisasjonsdimensjonen (Vargeid og Kjøniksen, 2015)

I denne delen bygger vi vår teoretiske analyse på Erik Johnsen's operasjonelle ledelseslære, med et perspektiv på foretaket som ledet system og ledelse som et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill mellom mennesker. Dette innebærer at forhold og systemer ses i sammenheng, det er en «både-og-tankegang» og foretaket som en lærende organisme er viktig. (Busch et al, 1995:11). Vi vil i denne delen være mer opptatt av systemene enn av ledelse av systemene, men det er samtidig vanskelig å være for kategorisk på dette området.

4.2.1 Empiri

a) Struktur

Samtlige respondenter ser verdien i at kommunene samarbeider om anskaffelser gjennom en sentral instans, men det er ulike synspunkter på ansvars- og rollefordelingen mellom ØRIK og kommunens innkjøpsfunksjoner, og hvordan oppgaveløsningen best kan tilrettelegges. I tillegg fremkommer det ulike meninger om hvordan anskaffelsesprosessen løses i sin helhet og hvordan respondentene mener prosessene burde fungert og strukturen burde vært løst. KPMG vurderer i sin rapport at det er hensiktsmessig å ha én sentral anskaffelsesfunksjon i regionen som allerede samarbeider på en rekke andre saksområder.

St.meld. nr. 36 (2008-2009) beskriver ulike måter å organisere innkjøp. Det fremgår at hoveddelen av innkjøpene skjer desentralt som en følge av delegerte fullmakter med eget mål, resultat- og budsjettansvar. Meldingen sier videre at en sterk desentralisering av innkjøpene har visse svakheter. Dette handler blant annet om lav innkjøpsfaglig kompetanse og dermed dårligere forutsetninger for å håndtere anskaffelsesprosessen og med risiko for svekkede konkurransevilkår. (St.meld. nr. 36 (2008-2009)) Sterk sentralisering har også ulemper, som først og fremst er knyttet til involvering av fagenhetene og manglende avtalelojalitet. Det å etablere og utvikle et tverrfaglig samarbeid om anskaffelsene kan bli vanskeligere med en sentral innkjøpsinstans. Det pekes også på at samarbeid gjennom innkjøpsnettverk gir en rekke fordeler. St.meld.nr. 36 (2008-2009) knytter dette både til effektiv ressursutnyttelse, innsparing gjennom større volum på avtaler og kompetanseutvikling.

I en artikkel fra *Journal of Purchasing and Supply Management* 13 (2007), er sentralisert-desentralisert organisering også en diskusjon. Det henvises til at en sentralisert anskaffelsesfunksjon med en sentral anskaffelsesenhet er lite kompatibel med en desentralisert organisering. Argumentasjonen for denne påstanden er at prosessene skjer i linjen og at målene må være sammenfallende.

Overordnet ledelse

Alle de tre respondentene fra overordnet ledelse oppgir at det til tross for en sentralisert organisering av anskaffelsesfunksjonen, er viktig å ha en lokal funksjon for å ivareta lokale behov og for oppfølging av anskaffelser i organisasjonen. Den lokale funksjonen påstås å være sentral av hensyn til koordinering, kompetansebehov, kontraktsoppfølging og for å sikre etterlevelse av regelverket. De snakker også om betydningen av at kommunen internt må organisere anskaffelsesvirksomheten på en hensiktsmessig måte, og at det ikke kun er forholdet mellom ØRIK og kommunene som er avgjørende for hvordan dette området styres, og med hvilke resultater.

En respondent sier i intervjuet at han opplever at ØRIK jobber delvis løsrevet fra kommunene, og at det sentrale innkjøpsorganet er mindre styrbart for kommunen. Han mener at den planlagte omorganiseringen av ØRIK som et eget -selskap med enten rådmenn og/eller økonomisjefene i styret vil gi ØRIK en tettere tilknytning til kommunenes daglige drift enn

tilfellet er i dag. Den samme respondenten sier at dagens driftsmodell gjør at ØRIK stort sett jobber på egen hånd og etter eget initiativ uten direkte styring fra kommunene i noe særlig grad, og at dette kan ha medført at ØRIK jobber med og inngår avtaler på områder som kommunene egentlig ikke har de største behovene.

Finansieringsordningen av ØRIK var et tema i samtale med representantene fra overordnet ledelse og de innkjøpsansvarlige. De var opptatt av at systemet med kickbackfinansiering var under endring, og flere av dem var av den oppfatning at det systemet ØRIK har i dag, bidrar til at ØRIK en egeninteresse i å fokusere på kvantitet gjennom å initiere et stort volum på avtaler, fremfor å fokusere på og prioritere kvalitet og innhold i avtalene.

Jeg synes det er en uting å ha kickback i seg selv. I det så ligger det et insitament for innkjøperen til å sørge for at oppdraget blir størst mulig for at de selv skal få en royalty. Det er der de henter sine inntekter.

Det fremkommer i samtalen med en respondent at økonomisjefene i kommunene har spilt inn at ordningen med kickback bør avvikles så fort som mulig, og at det vil være bedre om kommunen får rabatten direkte på varen/tjenesten, samtidig som ØRIK finansieres ved en ordinær tilskuddsmodell basert på innbyggertall i kommunene. Samme respondent mener at dagens finansieringsmodell gjør det vanskelig å kontrollere og etterse leveransene i ettertid.

Innkjøpsansvarlige

De innkjøpsansvarlige formidler i all hovedsak at det å samarbeide om anskaffelsene er et gode. En innkjøpsansvarlig mener allikevel at organiseringen av en sentral innkjøpsinstans har gjort at de ansvarlige i innkjøpsordningen blir sittende for langt unna «der det skjer». De innkjøpsansvarlige snakker også en del om den pågående organisasjonsendringen i innkjøpssamarbeidet, og hvilken betydning det vil ha for ledelse av innkjøpene og lederforankringen i kommunene av anskaffelsesfunksjonen. Flere av dem opplever at det nå er et lederfokus på innkjøpssamarbeidet, og at de har forventninger til at kommunens behov og kvalitet skal få sterkere prioritet med endringene som gjøres.

Bestillere

Bestillerne forteller under intervjuet at de ikke nødvendigvis ser noen ulemper ved å ha et sentralisert innkjøpssamarbeid, men at det er behov for å styrke det lokale arbeidet, og se hvordan denne strukturen er løst, og hvordan den burde løses. De deler begge et synspunkt på at det mangler en lokal koordineringsfunksjon som ligger i mellom ØRIK og innkjøpsansvarlig i kommunene. De nevner særlig innholdet i den lokale funksjonen til innkjøpsansvarlig, og behovet for å avklare hva slags rolle den skal ha, og hvordan den skal jobbe ut mot virksomhetene. De uttrykker andre forventninger til denne funksjonen enn slik den foreløpig fungerer i kommunen. Det de særlig er opptatt av er forventningen om at de skal være et sterkere bindeledd mellom-, og frontfigur mot ØRIK, sørge for avklaringer og sikre kompetanse og innsikt i de anskaffelsesfaglige forholdene. De peker på en sentral rolle i

kommunen som kan innhente informasjon og kunnskap og koordinere. I tillegg oppgir de et behov for å avklare hvor produktkunnskapen skal ligge, og at det på mange områder kanskje kan være en sentral person enten i sektoren, kommunen eller i kommunesamarbeidet.

Leder ØRIK

Leder av ØRIK meddeler at det det pågår en organisatorisk endring av innkjøpsamarbeidet. Dette skal skje samtidig som det skal vedtas en innkjøpsstrategi i de seks kommunene. Den organisatoriske endringen er foreløpig ikke avklart, men mest sannsynlig vil ØRIK bli et vertskommunesamarbeid der rapporteringen skjer fra leder av ØRIK til rådmannen i vertskommunen. I dag er ØRIK underlagt Øvre Romerike Utvikling som er et interkommunalt samarbeidsorgan med egen direktør og styre. Med endringen, vil rådmennene få en større styring med ØRIK, mener lederen. Han sier også at han anser at de vil ha en riktig organisering når endringene er gjennomført, og sier følgende: «Det er en god organisasjon for å gjennomføre disse anskaffelsene for kommunene.»

Innkjøpsrådgivere ØRIK

Innkjøpsrådgiverne i ØRIK anser at den sentrale løsningen for innkjøpsamarbeid er en hensiktsmessig struktur på arbeidet, og sier videre at det at en utenforstående enhet kjører prosessene på vegne av kommunen er en god løsning siden det vil bidra både til å spare tid og penger på og gjennom arbeidet.

b) Oppgavefordeling, roller og samarbeid

KMPG har i sin rapport anbefalt at innkjøpsorganiseringen gjennomgås med særlig fokus på produktansvarligrollen og antallet produktansvarlige. Dette henger sammen med overgangen til kategoristyring av innkjøp i eHandelssystemet. I kategoristyringsmodellen tilråder KMPG samtidig at det skjer en avklaring på hvilken ansvarsfordeling det skal være på kategorier mellom samarbeidskommunene og ØRIK. Rapporten peker også på at ansatte med innkjøpsansvar har dette som tillegg til sine hovedarbeidsoppgaver, og at dette bør revurderes. Det understrekes at det er viktig å ha dedikerte innkjøpsstillinger og en plan for videreutvikling og vedlikehold av innkjøpskompetanse. KMPG har vurdert at det foreligger retningslinjer for å regulere ansvars- og oppgavefordelingen mellom ØRIK og samarbeidskommunene på et overordnet nivå, men at det er behov for å klargjøre dette ytterligere. Det fremkommer også av KMPGs evaluering at avtaler prolongeres i stedet for at nye konkurranser blir kunngjort. I rapporten forklares dette med kapasitetsproblemer.

Difi skriver på sine nettsider at det er «viktig å ha klar rolle- og ansvarsfordeling i arbeidet med anskaffelser, inkludert en klar og tydelig fullmaktsstruktur med klare rapporteringslinjer» (Difi, 2014).

Overordnet ledelse

Overordnet ledelse har en rekke synspunkter på hvordan oppgave- og ansvarsfordelingen er mellom ØRIK og kommunene, og også hvordan de mener det burde vært.

ØRIK er den strategiske rådgiveren for rådmannen i kommunen når kommunen skal gjøre sine innkjøp. Innkjøpsfaget oppleves av overordnet ledelse i en av kommunene å ha blitt så komplisert at det er nødvendig å ha en strategisk rådgivningsfunksjon. Den samme respondenten sier samtidig at han er usikker på om ØRIK har tilstrekkelig forutsetninger i dag til å fylle en slik rolle. Dette begrunner han med blant annet usikkerhet om ØRIK besitter tilstrekkelig kompetanse, og deres ansvar inn i hele anskaffelsesprosessen, og ikke kun i gjennomføringsfasen, slik praksis hovedsakelig er i dag.

Internt i kommunen er det i stor grad overlatt eller delegert til de som sitter med budsjettansvar å foreta innkjøpene innenfor sine rammer. Det legges vekt på at henvendelser og kommunikasjon som gjelder større innkjøp skal gå gjennom innkjøpsansvarlig i kommunen.

Innkjøpsansvarlige

De innkjøpsansvarlige bruker tid under samtalen på å snakke om rollefordelingen mellom ØRIK og kommunens funksjoner, samt rolleforståelse og samarbeid. Innkjøpsansvarlig ser utfordringer med at egen organisasjon ikke har god nok innsikt i og et klart bilde av rollefordelingen i de ulike fasene av anskaffelsesprosessen. ØRIKs prioritet på gjennomføringsfasen er et tema i samtalen, og det kommer frem at innkjøpsansvarlige ønsker ØRIK med på et langt tidligere tidspunkt i prosessen, og særlig på forberedessiden, siden de vurderer at det har stor betydning for gjennomføringen og kontraktsoppfølging. En av de innkjøpsansvarlige oppgir også en opplevelse av å være et forstyrrende element i det løpet ØRIK har ansvar for, siden de som innkjøpsansvarlige kommer med innspill, diskusjoner og stiller spørsmålsteget ved saker og oppgaveløsningen. I tillegg meddeles det at innspill ofte blir avvist og at det har skjedd at de ikke blir innkalt til møter. Hovedinntrykket til denne ene innkjøpsansvarlige er at det virker som ØRIK vil ha minst mulig brudd og støy i gjennomføringsfasen, og at kommunens deltakelse når anskaffelsen har kommet så lang, kan oppleves som nettopp det.

Det blir rollemisforståelse (...) sjefene her ute (...) og lederen av ØRIK er veldig klar på at vi skal ha møteinnkallelse, men vi opplever at når det kommer til praksisfeltet, så blir det veldig subjektivt. Og det er veldig uheldig.

En av de innkjøpsansvarlige oppgir å ha en opplevelse av at ØRIK og kommunens representanter ikke er likeverdige parter i samarbeidet. De henviser til utfordringer med å nå igjennom hos ØRIK for eksempel i forhold til å få til en leverandørkonferanse eller få inn et nytt produkt på «den lista som de har kopiert opp for fire år siden». De snakker i denne forbindelse også om at ØRIK og kommunene har ulikt fokus, og at det da er ØRIKs

beslutning og vilje som oppleves å være rådende i samarbeidet. Flere i gruppen sier at deres opplevelse er at ØRIKs mål er datoer og tidsfrister. «Altså, vi havner i en del situasjoner til tider på grunn av at ØRIK kanskje gjør andre prioriteringer enn hva vi gjør(...)»

De stiller også spørsmål ved om ØRIK har skjønt oppdraget sitt, siden det er kommunene som er eiere, og ØRIK dermed jobber på oppdrag for kommunene. Når dette kommer frem, presiserer en av en andre at dette er deres subjektive oppfatning, og at de ikke har inntrykk av at ØRIK ikke mener å ha forstått sine roller. Dette begrunnes blant annet i at ØRIK formidler at de årlig rapporterer til ledernivået, både politisk og administrativt. En snakker også om at leverandørsiden har vokst fra ØRIK, fordi ØRIK holder på samme modell, og at leverandørene dermed tilpasser sitt sortiment og avtaleprodukter med utgangspunkt i kommunenes kjøpsstatistikk og kontraktsinnhold. En annen innkjøpsansvarlig nyanserer inntrykkene noe ved å legge til at det også mangler kunnskap hos dem selv, at de må bruke mer tid ute for å lære mer, også om produkter, samt ha tid til å drive med egenutvikling og kompetanseheving. Den samme respondenten snakker også om viktigheten av å ha tilstrekkelig kompetanse, samt gode verktøy for ledelse og styring av innkjøpsarbeidet lokalt i kommunene, og at innkjøpsansvarlige på den måten vil kunne være en ressurs for lederne.

Bestillere

Bestillernes opplevelse av ØRIKs viktigste rolle og oppgaver er at de skal sørge for at kommunen får gode avtaler som gir kommunen og tjenestene som skal utøves.

En av bestillerne oppgir i samtalen at han er misfornøyd med innkjøpsarbeidet, og at det fungerer dårlig ved ØRIK. Han setter dette i sammenheng med hvordan den praktiske tilretteleggingen av en anskaffelse foregår.

De kaller oss inn på møter, og vi er der oppe to-tre-fire ganger, en halv dag gjerne, og så legger de opp til at vi sammen skal få til noe. Da skal vi liksom være kompetansen og sørge for at dette blir riktig juridisk, men samtidig forventer vi at de skal ha et opplegg og liksom vite hvordan vi skal få det produktet vi skal ha. For ofte, når vi kommer i etterkant, og sier at dette var dumt i avtalen, sier de; ja, men det er det dere som har bestemt.

Bestillerne nevner også organisering som de oppgir at kanskje ikke er hensiktsmessig. De knytter dette særlig til rolle- og oppgavefordelingen, og presiserer at et sentralisert innkjøpsarbeid er greit, og kan fungere. Under samtalen er de mer opptatt av innholdet i de ulike funksjonene, kompetansen til de lokalt produktansvarlige, og de mener at det til en viss grad er preget av tilfeldigheter hvordan det er løst lokalt.

Bestillerne formidler også at de bruker mye tid på å forberede ØRIK på at avtaler er i ferd med å utløpe, og melde behovet for ny avtale, men at de samtidig opplever at det skjer lite i andre enden, og uten at de opplever å ha en reell påvirkning på manglende oppfølging og det faktum at kommunen da får perioder uten avtaler. «Ja, men det skjer ikke noe.»

Leder ØRIK

Leder av ØRIK er opptatt av den planlagte endringen av ØRIK, og den strategiske rollen enheten skal ha. Han formidler at dette innebærer at ØRIK kommer til å være sterkere involvert i planlegging av de kommunale anskaffelsene. Dette opplever han som veldig positivt, da hans opplevelse er at ØRIK kommer for sent inn i anskaffelsesprosessene i kommunene, og at endringene vil bidra til at kontoret involveres mer i det strategiske anskaffesarbeidet i kommunene. Under samtalen kommer han inn på at kommunene på enkelte områder må endre måten de håndterer og jobber med anskaffelser, særlig hvis innkjøpsstrategien skal etterleves. Det innebærer at kommunene må se etter nye og alternative, innovative løsninger. Han sier blant annet: «Det nytter ikke f.eks. innen bygg, å se etter innovative løsninger for å løse behovet, og så komme med en ferdig utfylt kravspesifikasjon».

Han sier under samtalen at han synes det er viktig at ØRIK har kompetanse og kapasitet, og at det er noe av det viktigste. Dette mener han at de har i dag, og begrunner det med benchmarking som de gjør. Han forteller at benchmarkingen viser at ØRIK har en betydelig produksjon, antakeligvis 3-5 ganger høyere per ansatt enn hva han kunne finne av relevant sammenligning på DOFFIN. Han oppgir samtidig at det betyr at ØRIK jobber mye i gjennomføringsfasen av anskaffelsene, og at de bruker marginal innsats i planlegging og oppfølging, men at det samtidig er knyttet ressursbehov til økt innsats på disse delene av anskaffelsesprosessen. Han har følgende betraktning rundt dette med produksjon: «vi har veldig høy produksjon, og kanskje den er for høy (...)vi driver ikke systematisk leverandøroppfølging, vi gjør ikke det.»

I tillegg oppgir han at kommunene heller ikke driver systematisk leverandøroppfølging. Han sier at årsaken til det nok ligger i at det er administrative oppgaver som sannsynligvis ikke har så høy prioritet hverken i ØRIK eller i kommunene. Samtidig påpeker han at dette er hans generelle inntrykk, ikke bare lokalt i regionene, men at det nok er slik de fleste steder. Dessuten fremhever han at det med endringene vil være høyere prioritet også på dette arbeidet lokalt i fremtiden.

Under samtalen kommer vi inn på oppgave- og rollefordelingen mellom ØRIK og kommunene. Leder av ØRIK sier han har en klar oppfatning av rollene, men at det samtidig kan være mer usikkert i kommunene. Han tror rollen som innkjøpsansvarlig i kommunene er relativt klar, men at rollen som produktansvarlig nok ikke fremstår som like klar ute i kommunene. Dette begrunner han med at det egentlig er snakk om to begreper, der en side er de produktansvarlige for vertikale rammeavtaler som er gjeldende for alle kommunene, mens det på den andre siden er snakk om kontraktsansvarlige eller produktansvarlige for enkeltkjøp. Det er samme betegnelse som brukes.

(...)på enkeltkjøpene tror jeg hver produktansvarlig er klar over det. I hvert fall mener jeg det, men når det gjelder de felles rammeavtalene så er det nok litt mer uklart, kanskje, i kommunene. Hvem er det som er produktansvarlig her?

Han forteller også at det noen ganger kan være vanskelig å få produktansvarlige til å se at de har et ansvar for dette produktområdet i hele kommunen, og ikke bare i egen avdeling/sector, siden varer og tjenester går ut i mange forskjellige avdelinger i kommunen. Han tror samtidig at det vil bli endringer i dette når eHandelssystemet begynner å virke, siden det vil gi færre grupper som bestiller. «(...)disse personene vil nok etter hvert bli de som blir produktansvarlige, tror vi». Han sier også at endringen med å redusere antallet bestillere, er nødvendig for å få kontroll på ting.

Innkjøpsrådgivere ØRIK

Innkjøpsrådgiverne er i intervjuet opptatt av samarbeidet mellom ØRIK og kommunene, og de funksjonene i kommunene som de har tettest samhandling med.

I tillegg mener de at ØRIKs viktigste oppgave er å få til gode avtaler for kommunene, det å hente ut stordriftsfordeler og økonomisk gevinst. En av innkjøpsrådgiverne er også opptatt av fokuset på at ØRIK bidrar til forenkling og redusert tidsbruk på dette arbeidet i kommunene. Ved at kommunene får på plass flere avtaler, mener innkjøpsrådgiverne at området vil få større forutsigbarhet og det vil være enklere å administrere.

På spørsmål om rollefordelingen oppleves som avklart, svarer den ene innkjøpsrådgiveren:

Nei, jeg opplever at det mangler en del på hvor klart det er at hver og en har som oppgave og som ansvarsområde. Det har vel litt med kommunikasjon og opplæring ute i kommunene å gjøre. For min egen del synes jeg oppgavene er ganske klare (...)men nedover opplever vi jo det at det er ganske svevende og ikke satt.

En av innkjøpsrådgiverne er dessuten opptatt av de oppgavene hun mener ligger til innkjøpsansvarlig i kommunene. Det gjelder blant annet opplæring av produktansvarlige. I tillegg er hun av den formening at innkjøpsansvarlige skal være den ene kanalen innkjøpsrådgiverne i ØRIK samarbeider med. Hun formidler at det imidlertid ikke fungerer slik i praksis, og at hun bruker mye tid på å snakke med de produktansvarlige og veilede på funksjonen, men at det også kan være mange produktansvarlige som er har god kompetanse på området de har ansvar for. Innkjøpsrådgiverne oppgir at det er de produktansvarlige som har ansvar for kravspesifikasjonen og tildelingskriteriene, og at ØRIK har hovedansvar for å sikre det juridiske og for konkurransegrunnlaget.

Flere ganger under samtalen understreker rådgiverne at det er viktig at kommunens folk er med og bidrar i anskaffelsesprosessen, og at det er viktig at de har forståelse for hva offentlige anskaffelser innebærer. De oppgir også at de bruker det månedlige innkjøpsrådsmøtet til å formidle en del av sine forventninger til kommunens anskaffelsesfunksjoner, samt avklaringer om saksforhold. De sier også at det finnes instruksjoner for de ulike funksjonene og for hva som

er arbeids- og oppgavefordelingen mellom ØRIK og anskaffelsesfunksjonene i kommunene, men at de tror at det ikke er tilstrekkelig tid og ressurser til å gjøre alle oppgavene.

Innkjøpsrådgiverne sier også følgende om egen funksjon:

Nei, jeg føler at vi sitter litt helt i slutten og er avhengig av at andre gjør en god jobb og har kommunisert det godt ut i deres organisasjon, og at vi bare må ta til takke med det som kommer. Vi har prøvd å diskutere ting, men jeg har ikke følt at vi har fått noen gode tilbakemeldinger(...).

c) Kompetanse

Dokumentstudiene vi har gjort, viser at innkjøpsfaglig kompetanse både er mangelvare og avgjørende for å kunne gjøre riktige og gode innkjøp. St.meld.nr. 36 (2008-2009) beskriver at behovet for kompetanse også henger sammen med ledelse og organisering av innkjøpsvirksomheten. Som vi har vært innom under funnene på struktur, vil en desentralisert organisering av innkjøpene gi behov for at mange innehar innkjøpsfaglig kompetanse og kan utgjøre en større risiko med tanke på etterlevelse av regelverket. Det vises til manglende kompetanse som en årsak til regelbrudd. Stortingsmeldingen (2008-2009:31) beskriver at økt profesjonalisering av innkjøpsområdet og etterlevelse av myndighetskravene avhenger av støtte og forpliktelse fra virksomhetsleder, og at det å sikre innkjøpsfaglig kompetanse er et lederansvar.

KMPGs gjennomgang av innkjøpssamarbeidet vektlegger også kompetanse, og sier blant annet i utredningen at ØRIK videreutvikler og vedlikeholder innkjøpsfaglig kompetanse og kompetanse på kommunens kjernevirksomhet for å levere best mulig merverdi. KMPG mener dette er nødvendig for å kunne ta en proaktiv rolle fremfor en reaktiv rolle.

Kompetanse er et tema samtlige respondenter er opptatt av. Gjennomgående peker de fleste på mangel på kunnskap og lav kompetanse på anskaffelsesområdet i kommunene. I tillegg berører enkelte respondenter også ØRIKs kompetanse.

Overordnet ledelse

Kompetanse opptar respondentene fra overordnet ledelse. De snakker både om intern kompetanse i egen kommune, men også kompetanse for ØRIKs funksjon.

En respondent understreker at kommunen må utvikle bedre innkjøpsfaglig kompetanse og at ØRIK må «få mye bedre strategisk kompetanse slik at rådmennene får den hjelpen de trenger (...)vi trenger en strategisk rådgiver som kan hjelpe rådmannen.»

Den samme respondenter er også opptatt av at innkjøp er en støttefunksjon som gir behov for gode rådgivere. Samtidig støtter han spørsmålsteget ved om ØRIK besitter tilstrekkelig kompetanse juridisk og innkjøpsfaglig til å ivareta en strategisk rolle og funksjon. Han er opptatt av at «kommunene må utfordre ØRIK på en del kompetanse med utgangspunkt i en kompetanseplattform som jeg tror er helt nødvendig for å være profesjonell nok». Dette knytter respondenter til risiko for feil, og faren for å bli stevnet av leverandørene på grunn av saksbehandlingsfeil eller feilvurderinger i anskaffelsesprosessen. Samtidig hevder han at

kommunen er god på å avdekke behov, men mindre gode på det strategiske fokuset, og hvilke prosesser som må igangsettes for å oppnå det optimale og de gode løsningene. Innkjøpsfaget fremheves som viktig i denne sammenhengen, og at den kompetansen må være tilgjengelig også i kommunen. I dag er dette i varierende grad på plass og med hvilken prioritet kommunen har tilrettelagt for en hensiktsmessig organisering av innkjøpsfaglig kompetanse. ØRIKs kompetanse på gjennomføring av anskaffelsene vurderes av to av respondentene i overordnet ledelse til å være god. Den tredje respondenten oppgir å ha for lite kunnskap om ØRIKs kompetanse og organisering grunnet sin korte tid i stillingen.

En oppgir at de bruker etablerte møtearenaer og strukturer i kommunen for å informere om anskaffelsesvirksomheten og samtidig gi opplæring, og at dette har bidratt til at organisasjonen i større grad forholder seg til systemene og rutineene som gjelder.

Innkjøpsansvarlige

Gruppen innkjøpsansvarlige er opptatt av det innkjøpsfaglige, og at det er behov for å styrke kompetansen i egne organisasjoner både nedover og utover. I tillegg har de tanker om at egen funksjon må bli brukt som innkjøpsfaglig kompetanse i kommunen, og øke forståelsen for at innkjøp er et eget fagområde. Et par av de innkjøpsansvarlige nevner også de produktansvarlige og hva som er forventet at de skal ha av kompetanse, og hvordan de skal kunne identifiseres i kommunen. De sier blant annet at det ikke alltid er like opplagt hvem som kan være produktansvarlig, og at kommunen i dag har produktansvarlige for produkter de ikke har kunnskap om. De understreker at det er viktig at produktansvarlige også sikres opplæring slik at de har kompetanse til å fylle rollen, og ivareta ansvaret. De peker også på at ØRIK nok forventer for mye av de produktansvarlige i forhold til hva de skal beherske. Det vises da til områder som ny teknologi, helse og lignende, der bestiller ikke nødvendigvis har oversikt over hvilken løsning man skal etterspørre.

Bestillere

Bestillerne har sterke synspunkter på temaet kompetanse, og hvordan de opplever dette både i regi av sine lederfunksjoner, men også som bestillere i anskaffelsesarbeidet. Den ene er av den oppfatning at det er liten kompetanse på anskaffelsesområdet internt i kommunen, innen sektoren, men også i ØRIK. Samtidig presiserer vedkommende at det er ulike områder hvor det er mangler i kompetansen. Respondenten er også opptatt av at fagavdelingene må kunne stole på at kommunen har interne ressurser og at ØRIK har kompetanse til å ivareta anskaffelsene, slik at fagavdelingene bruker tiden på det som er kjerneoppgavene.

Respondenten opplever særlig behovsvurderingene og behovsformidlingen som en kritisk del av anskaffelsesprosessen, som det erfarer at det svikter på, og som gir konsekvenser for avtalene og dermed for resultatene og økonomiske konsekvenser. Respondenten peker også på forhandlinger som et eget område med mangelfull kompetanse, og hun setter dette også i sammenheng med en opplevelse av at ØRIK sentralt og innkjøpsansvarlig lokalt har liten kunnskap om hva virksomheten har behov for. Den andre respondenten deler denne

opplevelsen ved å bekrefte eget inntrykk av at det er mer fokus på å gjøre anskaffelsen riktig enn en vurdering av hva behovet er, og at det skal dekkes på en effektiv måte.

Den ene respondenten er opptatt av at kommunen må skolere, tilrettelegge for og veilede de som skal ha disse funksjonene, slik at forutsetningene for å gjøre en god nok jobb er tilstede.

Leder ØRIK

Leder av ØRIK mener at ØRIK har den kompetansen som skal til for å håndtere den porteføljen kontoret har i dag. Når det gjelder hans vurdering av kommunens kompetanse sier han at han opplever kompetansen ofte er bedre nedover i organisasjonene fordi det er der aktivitetene skjer og det praktiske skal løses. Han understreker dette i intervjuet med følgende uttalelse: «Det er litt bedre litt lenger ned i organisasjonen enn øverst, for de har ikke detaljkunnskapene alltid om dette.»

Innkjøpsrådgivere ØRIK

Innkjøpsrådgiverne har en opplevelse at det er store variasjoner i kompetansen på anskaffelsesområdet i kommunene. Det henger også sammen med hvorvidt kommunens ansatte har deltatt i en anskaffelsesprosess tidligere. De peker på at det kan være en utfordring å få tak i produktansvarlige som har tilstrekkelig kompetanse og behersker anskaffelsesarbeidet spesielt når det gjelder større rammeavtaler, og at det noen ganger må løses på en annen måte enn at det kun er en produktansvarlig fra kommunen. Enkelte ganger kan det være flere personer som kan dekke deler av kompetansebehovet.

Innkjøpsrådgiverne snakket en del om forventninger til innføringen av eHandelssystemet. En nevner spesielt at det vil kunne ha en positiv effekt på kompetansen i kommunene. Et annet forhold de også ser ved eHandelssystemet, er reduksjonen i antallet innkjøpere i kommunen som kan bidra til å heve kompetansen hos de som da vil være naturlige produktansvarlige i kommunene.

d) Beslutningsprosesser

Beslutningsprosesser er en sentral del av reguleringen av samhandlingen mellom ØRIK og samarbeidskommunene, som er både sammensatte og mangefasettert. Fullmaktsstrukturer og instruksjoner er hjelpemidler som skal bidra til å avklare hvordan prosessen skal være.

Respondentene har ulike og til dels sterke synspunkter på nettopp dette området.

Overordnet ledelse

Overordnet ledelse relaterer i samtalene beslutningsprosesser rundt anskaffelser først og fremst til delegasjon og lederne i kommunen. På et mer overordnet nivå snakker de gjerne om endringen som pågår i ØRIK for at rådmennene skal få større innflytelse over det som skjer i innkjøpssamarbeidet. De uttrykker å ha liten styring med det strategiske anskaffelsesområdet og aktivitetene slik ØRIK er organisert nå, der rådmennene er faglig ansvarlig for ØRIK og

ikke administrativt ansvarlig. I presentasjonen av data, under punktet om ledelse, snakker en av respondentene om opplevelse av manglende styring av og innflytelse på ØRIK.

Innkjøpsansvarlige

De innkjøpsansvarlige retter i samtalen fokuset på deres opplevelse av at ØRIK sitter med myndigheten til sentrale avgjørelser. En av respondentene sier at det oppleves at ØRIK har et manglende kundefokus overfor kommunene, og begrunner dette med at det ofte er en kamp for dem å få til en leverandørkonferanse eller få inn nye produkter på «lista som de har kopiert opp for fire år siden». Samme respondent forteller også om opplevelsen av at ØRIKs hovedfokus på gjennomføring av innkjøpene går på bekostning av hensyn til viktige innspill, diskusjoner og vurderinger. I tillegg oppgis at ØRIK har latt være å innkalle kommunen på møter, og at innspill blir avvist av ØRIK.

Bestillere

Bestillerne er opptatt av hvordan den informasjonen og kunnskapen de besitter, og melder inn til innkjøpsansvarlig og ØRIK sentralt blir brukt, eller ikke brukt. En av bestillerne uttrykker i samtalen å bli begrenset, og til dels fanget uten å ha den reelle påvirkningen. Dette setter respondenten i sammenheng med at man som produktansvarlig kan bli innkalt til møter og forhandlinger, for så å få beskjed om at «det er store leverandører, og at det da er best ikke å si for mye.»

Bestillerne uttrykker også et ønske om å kunne diskutere på en formalisert og mer profesjonell måte, og at korrespondanse på epost ikke er godt nok i de kompliserte sakene, og i saker med uklarhet om avtaleforhold og avtaleinnhold. «Altså, vi savner en sentral person her som kan ta imot mine forespørsler og videreformidle dem, og kvalitetssikre.»

Leder ØRIK

Leder av ØRIK snakker en del om den fremtidige organiseringen av ØRIK, og endringen som følger av dette. Han er opptatt av at ny modell vil gi tettere dialog med rådmennene som skal være bestillere.

Innkjøpsrådgivere ØRIK

Under samtalene med innkjøpsrådgiverne fremkommer det at de selv opplever å sitte langt unna der beslutningene tas. De henviser til at det er deres leder, leder av ØRIK, som har dialogen med ledelsen i kommunene, og at det er der beslutningene fattes. Utover dette sier de at de bruker innkjøpsrådsmøtene sammen med innkjøpsansvarlige for å drive saksoppfølging og saksavklaring, og at beslutninger rundt dette fattes i blant annet det møtet.

e) Kommunikasjon og informasjon

KMPGs undersøkelse viser at det scores lavt på en påstand om at varer og tjenester bestilles utenfor rammeavtaler. I den forbindelse anbefaler KMPG at ØRIK bør vektlegge avtaleimplementering og opplæring av brukere.

St.meld. nr. 36 (2008-2009) beskriver betydningen lederfokuset har for det videre virksomhetsfokuset for anskaffelsesarbeidet. Det at ledelsen snakker om og vier oppmerksomhet til innkjøp, vil bidra til å sikre informasjon for øvrig i virksomhetene.

Overordnet ledelse

Overordnet ledelse har ikke snakket spesifikt om inntrykk av kommunikasjonen mellom kommunen og ØRIK. Imidlertid oppgir to av respondentene at det fra et kommuneledelsesperspektiv er viktig og riktig at rådmennene får større direkte innflytelse på styringen av ØRIK.

Innkjøpsansvarlige

De innkjøpsansvarlige snakker ikke direkte om kommunikasjon, men formidler dette perspektivet gjennom opplevelser og erfaringer fra sakssamarbeid og oppgave- og ansvarsfordelingen. En uttaler blant annet:

(...)vi har vært veldig tydelige på at det faktisk er en kamp å få inn et nytt produkt i produktsortimentet (...) og det er ikke sånn det skal være(...). For jeg opplever det som at det jobbes ut i fra den sterkeste rett, satt på spissen (...).

Bestillere

Bestillerne er opptatt av hvordan den interne informasjonsflyten angående anskaffelser løses i kommunen. Spesielt nevner de at til tross for at avtalene ligger tilgjengelig på både kommunens og ØRIKs nettsider, er det krevende å kunne se hva detaljene i avtalene er. Ofte må konkrete punkter i avtalene purres og etterspørres, og det vises til eksempler på at vesentlige forhold har blitt uteglemt under forhandlinger og inngåelse av nye avtaler. Når disse i tillegg medfører betydelige økonomiske konsekvenser, sier den ene bestilleren at det i slike tilfeller er vanskelig å skulle forsvare de økonomiske avvikene. Den andre respondenten legger også til at de også får ulike svar avhengig av hvem de spør ved ØRIK. Videre er den ene bestilleren opptatt av at intern informasjon også er avgjørende for at ledelse av dette området skal kunne fungerer ut i mot virksomhetene. Respondenten er opptatt av at den lokale innkjøpsansvarlige burde komme ut i virksomhetene og formidle informasjon om forventninger og krav til hva lederne skal bidra med i forhold til innkjøp, og hva som skal inngå i anskaffelsen. «Det ville påvirket min ledelse og min strategi (...).»

Den ene bestilleren fremhever viktigheten av at informasjon må gå ut fra ØRIK om rammeavtalene, og sikring av informasjonsflyten i forhold til rammeavtalene med opsjon. Det

understrekes at avtalene må være kommunisert og lett tilgjengelige, samt at de må være tydelige på innhold og hva som ligger i en eventuell opsjon.

Et annet forhold de påpeker er at informasjonen fra virksomhetene må bli brukt i anskaffelsesprosessen, slik at kommunen sikres gode avtaler, og behovene til virksomhetene er i fokus.

Leder ØRIK

Leder av ØRIK snakker ikke spesielt om kommunikasjon og informasjon, men formidler at ØRIK med ny organisering vil være sterkere involvert i anskaffelsene i en tidligere fase, og dermed tetter på kommunene. Han nevner også at ØRIK ofte er i dialog med kommunens aktører som er involvert i anskaffelsene.

Innkjøpsrådgivere ØRIK

Innkjøpsrådgiverne har kommunikasjon og samarbeid som et gjennomgående fokus og tema under samtalen. Innkjøpsrådgiverne fremhever kommunikasjon og fellesforståelse som et av de viktigste forbedringsområdene mellom kommunene og ØRIK i anskaffelsesarbeidet. En av dem etterlyser en klarere kommunikasjon, og kanskje en annen form enn hva som er tilfellet i dag, en mer åpen kommunikasjon og forventningsavklaring. I tillegg oppgir de å ha fått ønsker fra kommunene om at de som rådgivere kan være mer ute og tilgjengelige for arbeidet i kommunene.

4.2.2 Empirisk analyse

Vi har i den foregående delen beskrevet det empiriske grunnlaget for organisatoriske faktorer knyttet til en strategisk integrasjon av anskaffelsesfunksjonen. Nå følger en presentasjon av hovedfunnene for temaet organisering og organisatoriske prosesser. Forskningsspørsmålet har til hensikt å peke på hva som er hensiktsmessig organisering og sentrale organisatoriske prosesser, for strategisk integrasjon av anskaffelsesfunksjonen med kommunens øvrige system for virksomhetsstyring.

1. Den formelle organiseringen av Øvre Romerike Utvikling som vertskommune for ØRIK, er ikke i tråd med kommunelovens bestemmelser om vertskommune

ØRIK har siden opprettelsen vært underlagt Øvre Romerike Utvikling som er et § 27 samarbeid med eget styre. Det fremgår av kommuneloven at man for å løse felles oppgaver etter denne bestemmelsen, må opprette eget styre. For ØRIK eksisterer ikke eget styre. I styringsdokumenter, på ØRIKs nettsider og under samtalene med leder for ØRIK, overordnet ledelse og innkjøpsansvarlige refereres det til vertskommunebegrepet. I en revisjonsrapport fra selskapskontroll av ØRU og ØRIK (ROKUS, 2014) fremkommer det at «en kommune kan delegerer alle oppgaver til en vertskommune (KL § 28-1a), men ikke til ett § 27 samarbeid. Et § 27 samarbeid kan inngå avtale med et annet § 27 som er et eget rettssubjekt

hvis ikke vedtektene/vedtak er til hinder». Dette funnet er særlig interessant med tanke på hva det faktisk er som fremgår av informasjon om organisering på ØRIKs nettsider og i styringsdokumenter. ØRU som selv er et § 27 styre, kan formelt ikke være vertskommune for ØRIK.

2. Det er samlet oppslutning om samarbeid om en sentral anskaffelsesfunksjon for de seks kommunene i regionen

Samtlige vi snakket med så samarbeid om offentlige anskaffelser som et gode, og hadde en positiv innstilling til at kommunene er sammen om dette arbeidet. Respondentene så fordelene med at særlig de store anskaffelsene ble løst i et fellesskap. Enkelte av respondentene gav uttrykk for at en felles sentral instans forutsetter at oppgave – og ansvarsfordelingen er klar. Hva skal løses i det sentrale organet og hva skal løses lokalt i kommunene? De fleste hadde synspunkter på at dette området ikke fungerer hensiktsmessig og tilfredsstillende slik det er i dag, og at det er behov for en tydeliggjøring av oppgavefordelingen.

Ser vi dette funnet opp mot det som fremgår av blant annet artikkelen fra *Journal of Purchasing & Supply Management* 13 (2007), samt de fleste respondentenes innsigelser på beslutninger, opplevelser av samarbeid og kommunikasjon, fremstår argumentasjonen motstridende. Kan det være slik at respondentene tolker vårt spørsmål om organisering av ØRIK på et generelt og overordnet nivå? Kanskje kan det også handle om flere av de små kommunene i regionen har begrenset mulighet til å følge opp dette arbeidet på egenhånd?

Spørsmålet om en sentral anskaffelsesfunksjon er også interessant sett opp i mot det vi har funnet i egen empiri og i dokumentundersøkelsen vedrørende sentralisert-desentralisert organisering. St. meld. nr. 36 (2008-2009) peker på mulige utfordringer med å ha en sentral funksjon som involvering av fagenhetene, manglende avtalelojalitet og problemer med å etablere tverrfaglig samarbeid om anskaffelsene. Dette er funn vi finner igjen i vår empiri. Flere av respondentene fra kommunene uttalte seg om manglende møteinnkallinger, opplevelse av manglende innflytelse og utfordringer med å sikre avtalelojalitet i egen organisasjon. På den andre siden hevdet ØRIKs respondenter at det er vanskelig å få kontinuitet og deltakelse fra kommunene, og få tilstrekkelig rolleforståelse blant særlig de produktansvarlige.

3. Respondentene er gjennomgående opptatt av organiseringen, og stiller seg positive til den varslede organisatoriske endringen av ØRIK

Samtlige respondenter oppga at de ser verdien i at kommunene samarbeider om anskaffelser gjennom en sentral instans. Samtidig formidlet de som sitter på informasjon om den pågående organisatoriske endringen at de er positive til at det skal skje en endring både med finansiering av ØRIK, men også i ØRIKs ansvar og oppgaver i den samlede anskaffelsesprosessen, samt som rådgivende organ for rådmannsnivået. Det å koble ØRIK

tettere på den daglige driften i kommunene under ledelse av rådmennene, kommer frem som et felles synspunkt i kommuneledelsen. Flere av respondentene ga uttrykk for forventninger til et mer strukturert samarbeid og forutsigbarhet i oppgaveløsningen og ansvarsforholdene.

4. Tydeligere rolle- og oppgavefordeling er et ønske fra flere av dem vi intervjuet

Alle respondentene hadde til dels tydelige synspunkter og erfaringer på dette området. En del av den operative ledelsen i kommunen og øvrige medarbeidere som er involvert i anskaffelsesarbeidet som vi snakket med, oppga også å ha forventninger til at oppgaveløsningen endres med den strukturelle endringen ØRIK skal gjennomgå. I ØRIKs styringsdokumenter og delegeringsreglementet vi har gjennomgått, fremkommer det til dels retningslinjer og instruksjoner som skal regulere ansvars- og oppgavefordelingen mellom ØRIK som sentral instans og kommunens aktører som desentral instans. Flertallet av de kommunale respondentene oppga imidlertid at oppgave- og ansvarsfordelingen ikke var klar. I tillegg sa innkjøpsrådgiverne at de har et inntrykk av at oppgavene ikke er godt nok forankret i kommunene. Funnene på dette området bekreftes av hva som fremgår av KMPGs rapport og Difis veiledning (Difi, 2014). Det er i tillegg en utfordring at respondentene fra henholdsvis kommunene og fra ØRIK har ulik opplevelse og forståelse for rolleklarhet og ansvarsklarhet. Når ØRIK opplever at rollene og ansvaret er relativt klart, samtidig som kommunes aktører ikke opplever det som like klart, kan dette medføre utfordringer for samarbeidet, kommunikasjonen og ressursbruken på anskaffelsene. Særlig rollen som produktansvarlig viser seg å være en utfordring med uklare forventninger og kompetansesvakheter som sannsynligvis påvirker kvaliteten på anskaffelsene. Det bør vurderes om kommunene ønsker å videreføre en struktur med såpass store svakheter som skal fatte beslutninger med store økonomiske konsekvenser. En annen side ved dette, er også at der ØRIK er tilrettelagt som sentral forvaltningsorgan, har kommunen en sterkt desentralisert tilnærming til samme saksområde. Kommunen bruker aktører langt ned i linjeorganisasjonen uten delegert fullmakt til å avgjøre viktige kontrakter.

5. Rammeavtaler prolangeres i unødvendig grad på grunn av det som kommunens respondenter opplever som dårlig kommunikasjon og dårlig tid

Flere av kommunens respondenter, deriblant fra overordnet ledelse, var opptatt av at det relativt hyppig forekommer at rammeavtaler prolangeres fremfor å forhandle frem nye avtaler. Dette begrunnes i tidspress, manglende samarbeid og kommunikasjonsproblemer. Kommunens respondenter henviste til erfaringer med at dette påfører de kommunale virksomhetene ekstra og unødvendige kostnader som de må bære de økonomiske konsekvensene av, og som de ikke ville hatt dersom prosessen hadde endt med nye avtaler. Våre funn på dette området, finner vi igjen i KMPGs rapport som sier at avtalene prolangeres i stedet for at nye konkurranser kunngjøres. Imidlertid forklarer KMPG det med kapasitetsproblemer i ØRIK, mens kommunens respondenter begrunnet det med dårlig

kommunikasjon, tidsnød og dårlig planlegging. Innkjøpsrådgiverne i ØRIK derimot, uttrykker en viss misnøye med manglende oppfølging, deltakelse og forpliktelse fra kommunene i gjennomføring av konkurransene som gir forsinkelser. Det som er særlig interessant ved dette funnet, er at disse opplevelsene av atferden kan oppfattes som opportuniste og at det er tendenser til suboptimalisering.

6. Beslutningsprosessene som foregår i anskaffelsesforløpet oppleves som utfordrende for partene i samarbeidet

Kommunens respondenter oppga i samtalene at de opplever at beslutningsmyndigheten for gjennomføring av anskaffelsene ligger hos ØRIK, og at de selv i liten grad har innflytelse over sentrale deler av anskaffelsesvirksomheten med konsekvens for egen enhets drift og økonomi. Samtidig peker innkjøpsrådgiverne i ØRIK på at de kobles sent inn i arbeidet, og at prosessen da har kommet så langt at de «bare må» gjennomføre konkurransen.

Ansvarsdelingen mellom ØRU, ØRIK og kommunene kompliserer beslutningsprosessen. Overordnet ledelse har sett utfordringen med beslutningsprosessene i sammenheng med organiseringen av ØRIK der rådmennene i kommunene kun indirekte har styringspåvirkning på driften, og har begrenset mulighet til å ivareta kommunens interesser så lenge ØRIK formelt er underlagt Øvre Romerike Utvikling. Hvem har egentlig fullmakt til å avgjøre retning på anskaffelsesområdet, og hvordan skal spillereglene være for beslutningstaking når seks kommuner med ulike interesser er representert? Funnet viser også utfordringene med kommunenes kontroll med egne eierinteresser.

Det fremkommer også av KMPGs rapport at virksomhetslederne ikke er direkte involvert i styring av ØRIKs virksomhet. Dette er et interessant funn med tanke på at virksomhetsledere i dag er delegert fullt økonomiansvar, fullt fagansvar og fullt personalansvar. Indirekte innebærer en slik manglende involvering at andre enn virksomhetslederne selv fatter beslutninger som gir konsekvenser for virksomhetenes daglige drift og prioritet, samtidig som beslutningene og beslutningsgrunnlaget kan være frakoblet virksomhetenes målarbeid. Dokumentundersøkelsene relaterer beslutningsprosesser og beslutningstaking først og fremst til formaliserte strukturer som delegering og fullmakter.

7. Kompetanse er et område med stort forbedringspotensial i kommunene

Kompetanse opptok samtlige respondenter, og gjennomgående ble det pekt på både utilstrekkelig kompetanse, og for få med kompetanse i kommunene. Enkelte mener også at ØRIK har behov for økt kompetanse, særlig med tanke på den nye strategiske funksjonen de får med de organisatoriske endringene. Flere pekte også på at manglende kompetanse i kommunene gir konsekvenser for kvaliteten på anskaffelsene og avtalene.

Dette funnet sammenfaller i stor grad med hva vi har funnet i dokumentundersøkelsen. I St.meld. nr. 36 (2008-2009) står det også at kompetanse ikke kan ses løsrevet av organisering, ledelse og styring. Betyr dette i så fall at den fragmenterte organiseringen og ledelse av

området fører til at kompetanse «lider samme skjebne», og at ansvaret for kompetanseutvikling også er uklart? Eller handler det mer om at området ikke er prioritert og mangler lederfokus i kommunene? Gjennom datagrunnlaget kan det virke som om anskaffelsesfaglig kompetanse først og fremst er knyttet til definerte funksjoner i kommunene, og at det foregår lite systematisk kompetanseutvikling lokalt på dette området. De innkjøpsansvarlige formidlet at de benyttet anledningene ved virksomhetsledersamlinger og ved å ambulere rundt til enhetene i forbindelse med innføring av eHandel. I tillegg kan en manglende utvikling på anskaffelsesfaglig kompetanse i kommunene også være et resultat av mangelfull målorientering, styring, kontroll og resultatoppfølging på innkjøpene. Kommunene har i liten grad utviklet egne mål for anskaffelsene og det er lite tilgjengelig styringsdata. Foruten økonomiske resultater, etterspørres sjelden rapportering og resultater for anskaffelsesområdet.

8. ØRIK og kommunene samarbeider i liten grad om kompetanseutvikling

Under intervjuene fremkommer det i liten grad uttalelser som tyder på at ØRIK og kommunene har samarbeid om kompetanseutvikling på anskaffelsesområdet. Det fremgår heller ikke av ØRIKs og kommunenes styringsdokumenter hvordan dette er regulert, eller hvilken rolle ØRIK har i kompetanseutvikling.

Dette funnet kan til en viss grad oppleves som noe overraskende, siden ØRIK er «spesialistfunksjonen», og det er etablert en egen møtestruktur som, hvis den brukes hensiktsmessig, kan brukes til nettverksjobbing og kompetanseutvikling. Dette er det såkalte innkjøpsrådet. I tillegg opplever innkjøpsrådgiverne i ØRIK at de ofte får opplæringsoppgaver som hører hjemme i kommunen, men som de må håndtere som en følge av oppfølging av enkeltsaker.

I fremtiden bør ØRIK og kommunene i større grad samarbeide om kompetanseutvikling både gjennom etablerte strukturer og gjennom enkeltsaker, samtidig som samarbeidet bør formaliseres og ØRIKs potensiale som sentral pådriver konkretiseres.

9. Kommunene har også interne, lokale organisatoriske utfordringer som virker inn på anskaffelsesvirksomheten i kommunene

Respondentene formidlet at det ikke kun er i samarbeidet og grenseflatene mellom ØRIK og kommunene at det kan identifiseres organisatoriske utfordringer, men at også internt i kommunene er det forbedringspotensial på dette området. De innkjøpsansvarlige er alle organisert i økonomiavdelingen i kommunene. Hvordan funksjonen samhandler med de øvrige lokaler aktørene på innkjøpsområdet, kan i noen tilfeller virke tilfeldig. Særlig produktansvarligrollen er utfordrende, da det av og til ikke er innlysende hvem i kommunen som bør ha denne funksjonen for det aktuelle produktet.

Som en del av dette utfordringsbildet inngår også hvordan kommunene vil forholde seg til, og tilrettelegge for ØRIKs nye strategiske rolle, og hvordan partene skal samarbeide i ny modell.

10. Kommunens representanter mener ØRIK er for opptatt av volum, og ikke like opptatt av kvalitet på, og oppfølging av avtalene

Flere av de kommunale respondentene mener at ØRIK har for stort fokus på kvantitet og ikke like stort fokus på kvalitet, og at dette delvis kan tilskrives finansieringsmodellen. ØRIK kan også forstås til å være opptatt av produktivitet da leder av ØRIK regelmessig foretar enkel benchmarking på bakgrunn av data som er tilgjengelig i databasen DOFFIN. Enkelte forklarer fokuset på volum med ØRIKs prioritet på gjennomføringsfasen av anskaffelsene.

De fleste respondentene er opptatt av at ØRIKs kompetanse og ressurser også behøves på et tidligere tidspunkt, i større grad ønskes ut i kommunene, samt fylle rådgivningsfunksjon overfor kommunens aktører.

Dette er et funn som også kan ses i sammenheng med fare for suboptimalisering. Særlig de innkjøpsansvarlige argumenterte for at det kanskje ikke alltid er i kommunens interesse å ha et stort fokus på volum, men at det er minst like viktig å sikre oppfølging av avtalene, både i forhold til å kontrollere leveransen, samt som erfaringsgrunnlag til bruk i kommende konkurranser.

11. Delegasjonsreglementet gjenspeiler i liten grad hvordan ansvar for innkjøp er delegert og organisert i kommunen

Flertallet av respondentene berørte fullmakter, ansvar og delegasjon under samtalen. De fleste formidlet at virksomhets-/enhetslederne har delegert ansvar for innkjøp som følge av økonomiansvar. I samtale med virksomhetslederne fremkommer det at de ikke har tilsvarende opplevelse av fullmakter i forbindelse med sentrale beslutninger i anskaffelsesprosessen, men at de samtidig sitter med de økonomiske konsekvensene av de avtalene som inngås.

Innkjøpsreglementet beskriver i noen grad reguleringen av myndighet, men i liten grad utover rådmannsnivået i kommunene. I tillegg er funksjonene innkjøpsansvarlig og produktansvarlig beskrevet i innkjøpsreglementet. Funksjonene som produktansvarlig og innkjøpsansvarlig er ikke regulert i delegeringsreglementet til tross for at disse funksjonene sitter med relativ stor innflytelse over kommunens økonomi gjennom avtalepremisses og avtaleinngåelse.

12. Kommunene henter ikke ut det mulige potensialet som ligger i den sentrale anskaffelsesfunksjonen, ØRIK

Enkelte respondenter mente at ØRIK nok ikke henter ut en omsetning i forhold til hva som ligger av potensiale i innkjøpssamarbeidet. Noen pekte på at når seks kommuner med et solid innbyggertall skal samarbeide om innkjøp, bør det være mulig å være en krevende kunde. I tillegg mente noen at ØRIK bør kunne bidra også i større deler av anskaffelsesprosessen for at kommunene skal kunne hente ut større gevinster. Det kan være snakk om blant annet å arrangere markedskonferanser, større deltakelse i forberedelsesfasen og som en kvalitetssikrer av kontraktsoppfølging.

I Difis veileder om mål, strategi og resultatstyring (2013) fant vi blant annet at det er viktig for gevinstrealisering at det er etablert system for å identifisere relevant styringsinformasjon, måle resultater og vurdere måloppnåelse. Våre respondenter oppga i intervjuene at dette er en stor svakhet i innkjøpssamarbeidet, og at det hovedsakelig er basert på manuelle kontroller i regnskapssystemene. Skal ØRIK og kommunene hente ut potensialet som ligger i den sentrale funksjonen, bør det utvikles et felles målsett som underlegges systematisk oppfølging, måling og rapportering på resultater. Dette vil kunne bidra til læring og kontinuerlig forbedring av anskaffelsesvirksomheten.

KMPGs rapport viser at de innkjøpsansvarlige har utfordringer med å følge opp alle innkjøp i kommunene grunnet mange bestillere. I tillegg foregår det lite oppfølging av kvalitet og leveranse fra leverandørene. I rapporten oppgis det også at kommunene etterlyser mer løpende oppfølging fra ØRIK. KMPGs forbruksanalyse som ble foretatt ved evalueringen av ØRIK i 2011, viser at cirka 40 % av innkjøpene ikke kan knyttes til avtale, og at det dermed er indikasjon på et stort forbedringspotensiale og vekst gjennom å etablere et økt antall avtaler. Dette funnet er overraskende da økonomiske effekter vanligvis får stor oppmerksomhet hos ledelsen i kommunen. Dersom dette er tall som kommuneledelsen har innsikt i, og som kan følges, er det oppsiktsvekkende at det ikke er gjort noe for å hente ut det potensialet som er vurdert å foreligge til gevinstrealisering. Det kan imidlertid være tilfellet at dette funnet må ses opp mot det svakt utviklede styringssystemet og manglende målinger for innkjøpene. Det gjør det vanskelig for alle involverte å ha oversikt over hva det reelle potensialet er, og det kan fort bli en matematisk øvelse fremfor reelle mål.

4.2.3 Teoretisk analyse

Etter å ha presentert hovedfunnene, følger nå en del der funnene med størst relevans for kategorien organisering og organisatoriske prosesser søkes forklart gjennom den teoretiske referanserammen vi tidligere har gjort rede for.

Ledelseslærens idealmodell og den konseptuelle foretaksmodellen er rammeverk for vår teoretiske analyse av organisering, og gir oversikt over sentrale sammenhenger i organisasjonen. Organisering og struktur må ses i sammenheng med målutvikling, kontroll, styring og kompetanse. Hvordan enheter tilrettelegges og hvilke rutiner og retningslinjer som skal gjelde for arbeidet, avhenger av hva som er retningen for det arbeidet som skal gjøres. Flere av punktene i den empiriske analysen kan ha den samme teoretiske forklaringen. Vi har derfor valgt å slå sammen enkelte av punktene i en samlet teoretisk analyse. De punktene dette gjelder har vi nummerert med både tall og bokstav.

1. Den formelle organiseringen av Øvre Romerike Utvikling som vertskommune for ØRIK, er ikke i tråd med kommunelovens bestemmelser om § 27-samarbeid

I den konseptuelle foretaksmodellen er det koalisjonssystemet som regulerer de juridiske forhold for organisasjonen. Dette funnet kan indikere at det ikke er gjort tilstrekkelig kvalitetssikring på formaliteter og juridiske forhold da koalisjonen formelt skulle etableres. En uriktig eller mangelfull formalisering kan i neste omgang påvirke styring og ledelse av organisasjonene. De funn vi har redegjort for om styring og ledelse i foregående delkapittel, synliggjør dette, og understøtter vår argumentasjon. Organiseringen av ØRIK gir kommunene redusert mulighet for direkte administrativ styring.

2. a) Det er samlet oppslutning om samarbeid om én sentral anskaffelsesfunksjon for de seks kommunene i regionen

b) Respondentene er gjennomgående opptatt av organiseringen, og stiller seg positive til den varslede organisatoriske endringen av ØRIK

Til tross for både en opplevd og en formell begrenset mulighet til direkte kommunal styring av ØRIK, er det samlet oppslutning om én sentral anskaffelsesfunksjon. Dette funnet er til dels overraskende med tanke på det utfordringsbildet respondentene har tegnet av oppgaveløsning, rolleklarhet, kommunikasjon og beslutningsprosesser. Dette funnet kan forstås dithen at kontraktene mellom interessentene i koalisjonen er avklarte, og at bidrag og belønninger er forstått og akseptert av deltakerne. Den varslede organisasjonsendringen får sannsynligvis oppslutning nettopp fordi interessentene ser at det vil være muligheter for å påvirke bidrag-belønningsbalansen, og at kommunens respondenter kan se dette som en forbedring av og styrking av kommunens vilkår i innkjøpssamarbeidet.

3. Tydeligere rolle- og oppgavefordeling er et ønske fra flere av dem vi intervjuet

Samtidig som respondentene slutter seg til organisasjonsmodellen som er valgt, er det til dels sterke meninger og uklarhet om rolle- og oppgavefordelingen mellom kommunens aktører og ØRIK og internt blant kommunens medarbeidere som er involvert i anskaffelsesarbeidet. Dette funnet står i motsetning til funnet i punkt 2 a og b. Empirien kan tyde på at forhandlinger i koalisjonssystemet og beskrivelser av/rutiner for oppgaveløsningen er mangelfulle. Det kan også indikere at ledelse av prosessene i de berørte avdelinger/enheter og mellom enhetene, både i ØRIK og kommunene, er for svakt utviklet. Resultatet av dette er som respondentene formidler uklare oppfatninger om rolle – og oppgavefordelingen mellom kommunen og ØRIK, og et økende frustrasjonsnivå blant de mest sentrale aktørene i innkjøpssamarbeidet.

4. Rammeavtaler prolongeres i unødvendig grad på grunn av det kommunens respondenter opplever som dårlig kommunikasjon og dårlig tid

Dette funnet kan være et tegn på at det er utfordringer knyttet både til oppgaveløsningen (og ledelse av oppgaveløsningen) i transformasjonssystemet og til samspillsprosessene som skal medvirke til å gjøre viktige avklaringer i forbindelse med avtaleoppfølging og nye konkurranser. I tillegg mener vi også at dette er nok et uttrykk for at ledelsen ikke vier nok oppmerksomhet til å avklare forventninger mellom interessentene i koalisjonen. Hva skal bidraget fra ØRIK være, og hva skal kommunens aktører bidra til i anskaffelsesprosessen? Respondentene har i samtalene gitt uttrykk for ulike forventninger og oppfatninger om egne og andres bidrag. Kommunens aktører mener ØRIK har for stort fokus på egeninteressen i å prolongere, fremfor å ivareta kommunens eierinteresser. ØRIK, på sin side, er opptatt av at kommunene ikke følger opp sitt ansvar med å avsette tid og ressurser til å delta i prosessene i tilstrekkelig grad.

5. Beslutningsprosessene som foregår i anskaffelsesforløpet oppleves som utfordrende for partene i samarbeidet

Dette funnet må ses i sammenheng med funnet om delegeringsreglementet. Samtidig kan vanskelighetene med beslutningsprosessene i anskaffelsesforløpet også ses som et uttrykk for manglende prioritet i ledelsessystemet. Det faktum at det foreligger en fragmentert operativ organisering av ØRIK i tillegg til en relativ løs administrativ ledelseskobling mellom ØRIK og kommuneledelsen, kan medvirke til at interessentene ikke vet hvem som sitter med den reelle beslutningsmyndigheten. Videre vil det i et så stort samarbeid, med interessemotsetninger, uklare mål, uforutsigbarhet, være vanskelig å se for seg et optimalt beslutningsgrunnlag. Sannsynligheten for at beslutningene fattes på et grunnlag av en viss form for konsensus, der satisfiering, eller «godt- nok» prinsippet gjelder, er absolutt til stede.

6. a) Kompetanse er et område med stort forbedringspotensial i kommunene

b) ØRIK og kommunene samarbeider i liten grad om kompetanseutvikling

Kompetanse er en sentral del av både transformasjonssystemet og atferdssystemet. For å kunne utvikle anskaffelsesvirksomheten, må de ulike nivåene og delene av innkjøpssamarbeidet styrke oppfølgingen av søke-læreprosessene. Det er nødvendig for å utvikle et system for kontinuerlig forbedring og læring i organisasjonen. Hensikten med søke-læreprosessene vil være å koble mål og ressursituasjonen for innkjøpsarbeidet for blant annet de sentrale enkeltpersonene som er involvert i innkjøp, avdelingene, kommunene og det samlede innkjøpssamarbeidet mellom kommunene og ØRIK. I tillegg må dette skje i et ledelsesmessig samspill på tvers av enhetene og nivåene. En slik tenkning blir enda mer interessant så lenge vi tidligere har pekt på at virksomhetslederne ikke direkte er involvert i denne organiseringen og ledelsesprosessen mot ØRIK.

7. Kommunene har også interne, lokale organisatoriske utfordringer som virker inn på anskaffelsesvirksomheten i kommunene

I ledelseslærens idealmodell kan kommunens rolle i innkjøpssamarbeidet hovedsakelig betraktes som et delsystem. Det er en del av dette systemets lederatferd å sørge for organisasjonsprosessen i kommunen. Hvordan har ledelsen sørget for å innrette dette arbeidet formelt og organisatorisk i kommunene, og gjennom hvilke prosesser skal målene oppnås? Respondentenes tilbakemelding på at det er rolleklarhet, målklarhet og ansvarsklarhet som råder, viser en tendens til at ledelsen i kommunene ikke har sikret gode nok prosesser i samhandling med interessentene. Det kan forklares ved at forhandlingene om bidrag og belønninger kanskje er for svakt utviklet eller mangler. Da vil det være utfordrende å tydeliggjøre hva som er målet med anskaffelsesvirksomheten, hva som er forventningene til leveranse, hvordan oppgavene skal løses, og med hvilket resultat. Mulige konsekvenser av mangelfulle ledelsesprosesser ut mot interessentene kan gi utslag i de funn vi har gjort som rolleklarhet, ansvarsklarhet og målklarhet blant aktørene, og kan i ytterste konsekvens føre til opportuniste og manglende avtalelojalitet og etterlevelse av regelverket.

8. Kommunens representanter mener ØRIK er for opptatt av volum, og ikke like opptatt av kvalitet på, og oppfølging av avtalene

Dersom kommunene og ØRIK ses samlet, kan dette nivået i innkjøpssamarbeidet betraktes som storkoalisjonen eller totalsystemet i ledelseslærens idealmodell. På dette nivået må det avklares hva slags strukturering og systematisering skal interessentene ha på målutviklingen, oppgaveløsningen og på samhandlingen. Analyseprosesser må kunne brukes til å avklare avhengighetene mellom kommunens aktører, delsystemer (enheter og avdelinger) og ØRIK og mellom kommunene som felles interessent og ØRIK. Dette funnet kan tyde på en manglende prioritering av felles målutvikling der ØRIK har forståelse for, og er innrettet for å ivareta kommunens eierinteresser.

9. Delegeringsreglementet gjenspeiler i liten grad hvordan ansvar for innkjøp er delegert og organisert i kommunen

Dette punktet er særlig interessant med tanke på hvordan kommunene, som er store komplekse organisasjoner, tilrettelegger sin virksomhet. I denne sektoren har byråkratiske strukturer lange tradisjoner og er godt befestet. Oppgaver styres gjennom sett av regler og instruksjoner som er regulert etter delegeringsprinsipper. Dette er forhold som normalt avklares i koalisjonssystemet, gjennom forhandlinger mellom ledelsen og interessentene.

Delegeringsreglementet som det mest sentrale styringsdokumentet for å regulere aktivitet og myndighet i kommunene, har stor betydning for hvordan innkjøpsområdet følges opp, av hvem og med hvilke fullmakter. Det faktum at dette mangler, gir virkninger for både oppgaveløsningen, og ledelse av innkjøpsarbeidet lokalt. Det vil være nødvendig å avklare hvilke fullmakter som følger av delegeringsreglementet for innkjøp. Særlig utfordrende blir

dette når produktansvarlige og innkjøpsansvarlige er sentrale premissleverandører for avtaleinngåelse, uten at rollen er formalisert i kommunens ordinære fullmaktsstrukturer. Kommunene bør iverksette tiltak med revidering av delegeringsreglementene som presiserer fullmakter for innkjøpsvirksomheten, og tydeliggjøre i lederavtalene hvordan dette arbeidet skal følges opp av lederne. En slik prosess er sammenfallende med det vi finner igjen i koalisjonssystemet.

10. Kommunene henter ikke ut det mulige potensialet som ligger i den sentrale anskaffelsesfunksjonen, ØRIK

Fra et teoretisk perspektiv kan dette funnet forklares med svakheter i analyse-synteseprosessene mellom nivåene i anskaffessamarbeidet. Empirien viser at system for styringsdata og rapportuttak er lite utviklet både i ØRIK og kommunene. Når ØRIK i tillegg har et produktivitetsmål som ledende for aktiviteten, er det en viss risiko for at det oppstår suboptimalisering og ØRIK blir opptatt av egeninteresse. Den empiriske analysen viser samme tendens på dette området.

Analyse-synteseprosessene som foregår mellom hvert av nivåene i ledelseslærens idealmodell, har til hensikt å samordne mål og ressursgrunnlag. Nettopp disse prosessene skal sikre at målene er i samsvar med hverandre, og at den totale ressursfordelingen er i samsvar med organisasjonens strategiske mål. Det er viktig å gjennomføre systematiske analyser for å kartlegge de interne avhengighetene, samtidig som et helhetssyn på det samlede anskaffelsesarbeidet/anskaffelsesvirksomheten/anskaffelsesamarbeidet ivaretas.

Ses dette opp i mot de funn vi har gjort, kan det være indikasjoner på at disse prosessene er for svakt utviklet, og for lite fokusert. Forbedringspotensialet ligger i å utvikle en felles målplattform for samtlige kommuner som inngår i innkjøpssamarbeidet. Dette kan best gjøres gjennom å utvikle en felles innkjøpsstrategi. Utfordringen i å utvikle et felles grunnlag ligger primært i at de seks kommunene, har ulike interesser og mål for arbeidet. Strategien kan derfor fort bli værende på et overordnet nivå, med pris som det ene felles drivende mål. Av den grunn kan det være nødvendig at den enkelte kommune i tillegg videreutvikler egne strategier som er tilpasset egne mål og egen drift.

4.2.4 Konklusjon og refleksjon

I dette delkapittelet har vi reist følgende forskningsspørsmål:

Hva er hensiktsmessig organisering og sentrale organisatoriske prosesser for strategisk integrasjon av anskaffelsesfunksjonen?

Analysene vedrørende organisering og organisatoriske prosesser viser en gjennomgående tendens til at samarbeidet og oppgaveløsningen i innkjøpssamarbeidet er for svakt utviklet. Dette gjelder særlig for grunnleggende forhold som fullmaktsstrukturer, beslutningslinjer-

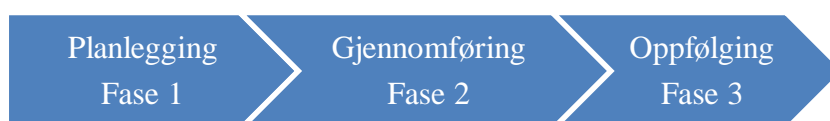
/prosesser og tydelig rolle- og oppgavefordeling. Samtidig er det et klart mønster i at samtlige respondenter gir sin tilslutning til at det er valgt en sentral innkjøpsenhet for kommunene. Den teoretiske analysen peker på viktigheten av å tydeliggjøre de formelle strukturer både organisatorisk for oppgavefordeling, beslutningslinjer og delegerte fullmakter som bør skje gjennom kontraktsforhandlinger i koalisjonssystemet. I tillegg belyser den teoretiske analysen også svakhetene i prosessene knyttet til de ulike ledelsessystemene, slik som egenledelsessystemet, enhets-/avdelingsledelse og totalsystemet. Dette er prosesser som skal medvirke til å avklare interne avhengigheter mellom nivåene og gjennomføre viktige analyser som beslutningsstøtte og videre styring av anskaffelsesvirksomheten. Det er klare funn i våre analyser som viser at dette området er svakt utviklet og mangler enhetlig ledelse av prosessene.

Et annet markant funn er betydningen av kompetanse. Respondentene pekte på store kompetanseutfordringer, og at manglende kompetanse påvirker kvalitet og kostnader på avtaler.

Vi har i denne analysen for organisering og organisatoriske prosesser rettet søkelyset mot hva som er hensiktsmessig organisering og sentrale organisatorisk prosesser for strategisk integrasjon av anskaffelsesfunksjonen. Kort oppsummert viser våre analyser at særlig formelle og grunnleggende strukturer som delegasjon, beslutningslinjer-/prosesser og tydelig oppgavefordeling mellom enkeltfunksjoner og nivåene. Videre at analyse- synteseprosesser utvikles på de ulike nivåene, og at nødvendig integrasjon sikres mellom interne enheter i kommunen, mellom kommunene og mellom kommunenes aktører og ØRIK.

4.3 Regelverk og opplevd handlingsrom

“Regelverk for offentlig innkjøp er et prosessuelt rammeverk med hovedformål å sikre best mulig innkjøp gjennom konkurranse og åpenhet om offentlige kontrakter” (NOU 2014:4). Offentlige anskaffelser gir kommuner mange utfordringer. Det kan dreie seg om blant annet den sterke reguleringen og detaljstyring som oppleves i anskaffelsesregelverket. Det kan også være en del usikkerhet knyttet til tolking av regelverket som gir en opplevelse av begrenset handlingsrom. Regelverket alene kan ikke sikre høy kvalitet og godt faglig arbeid med anskaffelser. For å sikre gode innkjøp må det innkjøpsfaglig kompetanse og god organisering til. Anskaffelsesprosessen kan deles inn i 3 faser:

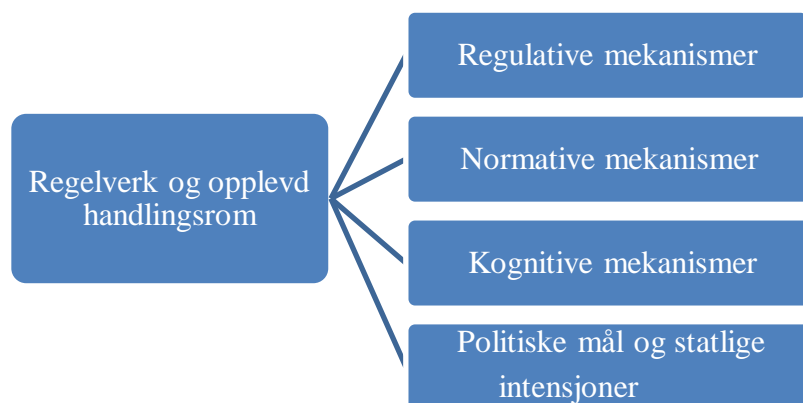


Figur 4.4 Anskaffelsesprosessen (Vargeid, 2015)

Handlingsrommet er ulikt i de ulike fasene, men det er i gjennomføringsfasen at anskaffelsesregelverket er sterkest regulert. (KS-veileder, 2012)

Forskningsspørsmål 3:

Hvilke sammenhenger er det mellom den sterke reguleringen av anskaffelsesområdet og kommunens handlingsrom for endring, utvikling og strategisk måloppnåelse?



Figur 4.5 Hovedkategori med underkategorier – atferdsdimensjonen (Vargeid og Kjøniksen, 2015)

Kommunesektorens organisasjon (KS) har gitt ut en kort og overordnet veileder «**Hvor er handlingsrommet i anskaffelser**» (2012). Formålet med veilederen er å vise hvilket handlingsrom kommunene har til å organisere egen virksomhet og styre sine anskaffelser innenfor anskaffelsesregelverket. Anskaffelsesreglementet kommer til anvendelse når kommunen velger å gå til innkjøp av varer eller anskaffe tjenester. Veilederen sier at handlingsrommet innenfor anskaffelsesregelverket er stort, men man må vite hvor handlingsrommet ligger og når det kan brukes.

Når det gjelder handlingsrom i *forberedelsesfasen* (planleggingsfasen) stiller ikke regelverket særlige krav til kommunene med unntak av universell utforming, livssyklus kostnader og miljøhensyn. Veilederen påpeker viktigheten av å definere behovene på en god nok måte. I denne fasen er det også viktig allerede å forberede oppfølgingsfasen. Det er ikke lov å favorisere lokale leverandører, men det er fullt mulig for kommunen å gi en generell informasjon for eksempel på sine nettsider om planer om fremtidige anskaffelser det er behov for.

I *gjennomføringsfasen* er handlingsrommet mer begrenset av regelverket. Her legges vilkårene og kravene til leverandør og tildelingskriteriene som et grunnlag for den videre konkurransen. Kommunene er allikevel ikke frie til å velge tildelingskriteriene. Blant annet må det være en bevissthet rundt hvordan kriteriene stilles i dokumentene.

I *kontraktoppfølgingsfasen* er det alminnelig kontraktsrett som gjelder. Dersom behovene endres vesentlig vil det kanskje generere behov for nye anskaffelser slik at kommunene må legge kontrakten ut på nytt anbud.

Veilederen påpeker videre viktigheten av en helhetlig gjennomføring av hele anskaffelsesprosessen.

NOU 2014:4 “Enklere regler – bedre anskaffelser” er en utredning fra Forenklingsutvalget. Formålet med forenklingsarbeidet er å vurdere og foreslå endringer i det norske regelverket for offentlige anskaffelser som kan forbedre innkjøpsarbeidet (NOU 2014:4). Med sine 304 sider er det et omfattende dokument. Utvalget påpeker blant annet at det er økte krav i regelverket til at det tas flere samfunnshensyn. I tillegg til universell utforming og miljøhensyn som nevnt tidligere, er det også viktig å motvirke sosial dumping og korrupsjon. NOUen retter også blikket mot leverandørsiden: utvalget understreker at også leverandører har et ansvar for å sikre «det gode innkjøp». Her pekes det særlig på en *overdreven kontroll* med at anskaffelsesregelverket følges og feilsøking i konkurranser som påfører kommunene tap av tid og gir unødvendig byråkrati (NOU 2014:4).

St.meld.nr 36 (2008-2009) “Det gode innkjøp” sier blant annet noe om innovasjon i offentlig innkjøp. «Å leggje til rette for innovasjon går som ein raud tråd gjennom regjeringas politikk. Regjeringa ønskjer òg å fremje innovasjon gjennom det offentlege sine innkjøp» (St.meld nr. 7 (2008-2009)), gjengitt i St.meld. nr. 36 (2008-2009)). Med innovasjon menes det også produkter og tjenester som er under utvikling. Dette er krevende fordi det fordrer tettere dialog og samarbeid med leverandøren, hvilket kan by på utfordringer i anskaffelsesprosessen. Det påpekes at det ikke ligger noen krav til innovasjon i regelverket, men at det heller ikke er noe hinder for dette (St.meld.nr. 36 (2008-2009)).

I tillegg tar Stortingsmeldingen opp at god kompetanse er en forutsetning for det gode innkjøp. Dersom innkjøp er desentralisert, vil behovet for kompetanse nedover i organisasjonen øke. Manglende kompetanse kan være en årsak til regelbrudd. Det poengteres videre at «manglende ressurser kombinert med desentralisert innkjøpsfunksjon byr på store utfordringer». (St.meld nr.36 (2008-2009)).

Stortingsmeldingen tar også opp legitimitet i befolkningen. Regelverket har til hensikt å redusere risikoen for korrupsjon og kameraderi. «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». (Ot.prp. nr. 62 (2005-2006)), gjengitt i St.meld.nr. 36 (2008-2009)).

KMPGs rapport konkluderer med at det ligger et stort potensial for økt gevinstrealisering ved å se nærmere på avtaledekning innenfor ØRIK. Her nevnes det behov for økt fokus på strategiarbeid, bedre rutiner for resultatrapportering og satsing på kompetanseheving. I tillegg la KMPG vekt på kontroll, at leverandører oppfylte lover og regler og viktighet av å avdekke kjøp utenfor rammeavtaler.

4.3.1 Empiri

a) Regulative mekanismer

Med regulativ menes det både lovverket, forskrifter og andre offentlige dokumenter som gir føringer for statlige intensjoner rundt offentlige anskaffelser. Hensikten med denne delen av undersøkelsen har vært å se nærmere på aktørenes opplevelse av handlingsrom ut fra regulative mekanismer. Vi har ønsket å undersøke hvordan de som jobber med anskaffelser opplever handlingsrommet i selve regelverket.

Flere av de undersøkte dokumentene bekrefter våre funn fra intervjuene. I NOU 2014:4 (kap.30 og 31) fremkommer det av rapporter som ligger til grunn at «oppdragsgiveren har en betydelig frykt for å gjøre feil i sin anskaffelsesvirksomhet.» Her påpekes det at regelverket alene ikke sikrer god innkjøpsfaglighet og kvalitet, men at det er vesentlig å ha innkjøpsfaglig kompetanse for å få til vellykkede innkjøp.

KPMGs evalueringsrapport (2011) sier at respondentene er enige om at interne og eksterne regler følges, og at dette er en av dimensjonene hvor respondentene er mest fornøyd med ØRIK. Denne rapporten sier dog ingenting om frykten for å gjøre feil. KPMG bekrefter at det mangler kompetanse, med unntak av ØRIK. Rapporten viser at kommunene scorer lavt på kapasitet på innkjøp mens ØRIK scoret noe høyere enn kommunene.

St.meld.nr. 36 (2008-2009) påpeker at regelbrudd sees i sammenheng med manglende kompetanse og at mange offentlige virksomheter har for lav innkjøpskompetanse. I tillegg sier stortingsmeldingen noe om plassering av innkjøpsfunksjonen i organisasjonen. Jo mer desentralisert innkjøpsfunksjonene er jo flere trenger kompetanse for å ivareta oppgaven. For mindre kommuner kan det derfor bli vanskelig for alle som jobber med innkjøp å få god nok kompetanse og erfaring til å oppleve at de blir trygge på handlingsrommet.

KS-veilederen (2012) påpeker at handlingsrommet er stort innenfor regelverket, men at man må vite hvor handlingsrommet ligger for å utnytte det best mulig.

Overordnet ledelse

Kommunenes øverste ledere gir uttrykk for at det er rådmannen sitt ansvar å ha disiplin i anskaffelser i kommunen, og at anskaffelsene foretas innenfor regelverket. Særlig én rådmann er opptatt av god dokumentasjon av anskaffelsesprosessene. Det er viktig for å unngå regelbrudd og havne i KOFA eller i en rettsak.

Når det gjelder hvorvidt anskaffelsesregelverket oppleves fremmede eller hemmende på det opplevelsens av handlingsrom, svarer overordnede ledere i kommunene noe sprikende. Én er av den oppfatningen at det er godt nok handlingsrom i regelverket, men at det er hvordan man utnyttet regelverket og gjennomfører anskaffelsene som kan gi en begrensning i handlingsrommet. Han mente at regelverket kun gir muligheter. To andre er av den oppfatning at regelverket noen ganger kunne være til hinder for de gode praktiske løsningene. I tillegg trodde topplederne at de som jobber med anskaffelser opplever at handlingsrommet

er begrenset av rigide regler, og at prosessene er tunge og tidskrevende. «(...) men at offentlige innkjøp har fått et regelverk som i noen tilfeller hindrer de gode løsningene der og da, det er det ingen tvil om og som snevrer inn handlingsrommet for ledere.»

Alle tre ledere mener at handlingsrommet ikke blir utnyttet nok fordi de som jobber med anskaffelser er redde for å gjøre feil, redde for å havne i KOFA eller bli stevnet for retten av leverandører. «Det kan godt være mulig at det er kommet dit hen at vi har blitt for forsiktige, rett og slett.»

Det er store forventninger til at det forenklingsarbeidet som regjeringen har satt i gang vil gi kommunen en større mulighet til å utnytte handlingsrommet i regelverket.

Samtlige toppledere som ble spurt oppfatter terskelverdier for anskaffelser som altfor lave, både nasjonale og i ØRIK. De opplever at en lav terskelverdi til en viss grad begrenser handlingsrommet og gjør anskaffelsene mer omfattende og kompliserte enn nødvendig.

Samtidig peker en leder tilbake på utnyttelsen av handlingsrommet som allerede ligger der.

Han sier det slik:

Det skulle ikke være noen grunn til at Norge skulle ha strengere regler enn f.eks. EU har, tenker jeg. Men samtidig tror jeg vel også, som du er litt inne på, at det finnes et handlingsrom innenfor det regelverk som allerede eksisterer, uten at vi kanskje utnytter det på en god nok måte.

Innkjøpsansvarlige

Innkjøpsansvarlige opplever stor sett å ha nok handlingsrom innenfor dagens regelverk, og at begrensningene ligger i hvordan anskaffelsene utøves og hvordan regelverket utnyttes. Det de særlig peker på gjelder muligheten for å ha dialog med leverandørene i planleggingsfasen, altså i forkant av en konkurranse. Regelverket gir anledning til å ha dialog med leverandørene i denne fasen, men det er sjelden den muligheten blir brukt. Samtidig gir innkjøperne uttrykk for at til tross for en opplevelse av å ha handlingsrom er folk redde for å trække feil. Fokuset blir fort på hvordan de kan gjennomføre en anskaffelsesprosess uten å gjøre feil.

Regelverket oppleves av mange som en tvangstrøye. Det er nok grunner til at de opplever det. Det har vært veldig fokus på ikke å gjøre feil, (...) men der tror man havner hvis man vet for lite om fagfelt. Og når det skal gjennomføres en anskaffelsesprosess så er det «hva kan jeg gjøre for ikke å gjøre en feil eller hvordan skal jeg gjøre det for ikke å gjøre feil?»

Bestillere

Bestillere formidler at de opplever ikke å ha så mye handlingsrom innenfor lovverket.

Samtidig så sier de at de jobber altfor lite med anskaffelser for å kunne opparbeide seg nok kompetanse og erfaring til å utfordre handlingsrommet på en trygg måte. På spørsmål om handlingsrommet oppleves noe begrensende, sier en av bestillerne:

Det er jo veldig interessant den problematiseringen av det, for jeg tror nok i utgangspunkt at jeg kan bekrefte deler av det du sier der, fordi vi har en lojalitet, og vi forholder oss til at «sånn er det». Begrensninger på (...) kunnskap har aldri vært satt ordentlig på dagsorden.

De opplever også at ØRIK tolker reglementet rigid og ikke er åpen for andre løsninger i en anskaffelsesprosess i frykt for å havne i KOFA. Samtidig ser også bestillerne at det ligger et mulighetsrom i forenklingen i anskaffelsesreglene slik regjeringen har varslet.

Leder ØRIK

Lederen for ØRIK opplever at det er lite handlingsrom innenfor regelverket når man har startet gjennomføringen av konkurransen, og at det nok kan være for mye detaljstyring. Han mener det ligger et større handlingsrom i forkant av en konkurranse, altså i planleggingsfasen, og at denne muligheten ikke blir utnyttet godt nok. På spørsmål om hvilke andre faktorer som kunne påvirke handlingsrom, er tid til gjennomføringen nevnt som en større begrensning enn regelverket. Han opplever også at de som jobber med anskaffelser i kommunen er redde for å gjøre feil, og at det kan gi en opplevelse av å ha mindre handlingsrom. Samtidig mente han at de som jobber i ØRIK selv ikke var redde for å gjøre feil eller havne i KOFA.

Jeg tror kanskje andre mener vi er for redd for å gjøre feil, men vi er ikke det her, og vi bryr oss ikke særlig om vi havner i KOFA. Havner vi i KOFA, så havner vi i KOFA. Vi har gjort det vi mener er riktig.

ØRIKs leder mener at de nasjonale terskelverdiene, som er lavere enn EU, er vel rigide, særlig når man tenker på at Norge ikke er medlem av EU. Handlingsrommet for de lokale anskaffelsene hadde vært større dersom vi ikke hadde et nasjonalt regelverk på dette. Det strenge regelverket i Norge oppleves bare som ulemper og hindringer for handlingsrommet.

Innkjøpsrådgivere ØRIK

Innkjøpsrådgiverne opplever at de har greit med handlingsrom, og at de etterstreber å holde seg innenfor regelverket. Dersom en sak har vært oppe i KOFA lærer de av det og tar hensyn til dette i neste konkurranserunde.

Når de blir spurt om det er andre ting enn selve regelverket de opplever kunne gi begrenset utnyttelse av handlingsrommet, blir erfaring nevnt som et hinder. I tillegg er en hinder for handlingsrommet mangel på informasjon både fra de i kommunene som skal kjøpe og fra leverandørene. Det er begrenset mulighet til å kartlegge terrenget og innhente informasjon fra tilbyderne.

Du prøver å tenke i de baner at det skal være så godt som mulig for alle parter og samtidig passe på at vi ikke trækker noen på tærne eller ødelegger noe i forhold til regelverket, men gjør alt vi kan for å holde oss innenfor regelverket og at det skal bli riktig.

b) Normative mekanismer

I denne delen av undersøkelsen ser vi på om det er andre mekanismer - som normer og forventninger - som hemmer eller fremmer handlingsrommet ved offentlige anskaffelser. Her ser vi blant annet på hvilke forventninger respondentene har til anskaffelsens potensiale for å

oppnå strategiske mål. Innenfor det normative ligger også forventninger til hvordan anskaffelsesarbeidet burde ha vært. Samtidig ser vi på hvor hensiktsmessig respondentene opplever den sterke reguleringen av anskaffelsesarbeidet er.

KPMGs evalueringsrapport fra 2011 bekrefter funnene der respondentene mener at det bestilles varer og tjenester fra leverandører som ikke har rammeavtaler.

St.meld.nr. 36 (2008-2009) beskriver utfordringer med å sikre lojalitet til rammeavtaler og knytter det til en sterk sentralisering av innkjøpsarbeidet. I vår undersøkelse ser vi at arbeid med større rammeavtaler og utarbeidelse av kravspesifikasjoner skjer sentralisert i møter med ØRIK, men det kan være tilfeldig hvem som møter fra kommunene på samarbeidsmøtene. Dette kan bidra til svakere involvering og lojalitet til rammeavtalene.

Overordnet ledelse

De øverste ledere i kommunene vi har snakket med har noe sammenfallende oppfatning av hensiktsmessigheten av den sterke reguleringen av offentlig anskaffelser og hvilke betydning det har for arbeid med anskaffelser i deres kommune. Her er det særlig tre hovedtemaer som er nevnt.

For det første sier flere at det kunne være ønskelig med en annen form for organisering av innkjøpsarbeidet enn det som er per i dag, men så lenge de er seks kommuner som samarbeider rundt anskaffelser er det uhenktsmessig å bygge opp en egen innkjøpsorganisasjon i egen virksomhet. Allikevel mener de at selv om det er hensiktsmessig å ha et samarbeid gjennom ØRIK, er det viktig å bygge opp egen innkjøpskompetanse i kommunen fordi:

Til syvende og sist er det vi som blir stevnet sammen med ØRIK i slike saker. Men når vi jobber sammen så blir det kollektivt ansvar for det. Der ØRIK kjøper inn, og det kan faktisk være det at ØRIK kjøper inn for en kommune, med opsjon for fem andre, så blir de andre fem kollektivt ansvarlig, så lenge den opsjonen er definert i kravspekken.

For det andre tar lederne opp avtalelojalitet i kommunen som en utfordring. Det gjelder både hvordan de ansatte forholder seg til rammeavtaler, og lokalbefolkningens og lokale bedrifters forventninger til kommunens innkjøpspraksis.

Samtidig som de som jobber med anskaffelser har fokus på å holde seg godt innenfor regelverket er det flere i tjenestene som ikke forholder seg til rammeavtalene, og foretar små innkjøp andre steder. Lederne har en oppfattelse av at de ansatte i tjenestene, virksomhetslederne inkludert, til tider opplever det mer tungvint å handle hos en bedrift som kommunen har rammeavtale med enn hos lokalforhandleren i nærheten. Topplederne opplever at ikke alle virksomhetsledere helt skjønner hvorfor de ikke kan handle lokalt når de opplever at de sparer både tid og penger når de handler lokalt.

Ja, vi har jo spesielt en som er veldig opptatt av dette at han ikke har anledning til å bruke den lokale kjøpmannen, og skjønner ikke helt hvorfor vi må forholde oss til disse avtalene som er inngått. Jeg tenker også som så at de som går ut til de lokale forretningene for eksempel gjør

dette i arbeidstida og ikke tenker på at de bruker av sin egen arbeidstid på å gjøre disse innkjøpene, og ser ikke på det som en del av kostnaden. Det er et paradoks oppi det hele.

Dette er en praksis som mange vet om, men som av ledelsen blir viet lite oppmerksomhet. «Man sitter i ledelsen og ser at det foretas innkjøp uten at man følger regelverket. Vi bryter vel sikkert lovverket hver dag, men vi får inderlig håpe at vi ikke blir avslørt.»

For det tredje opplever topplederne en tvetydighet fra innbyggerne i forventninger til kommunens anskaffelser. På den ene siden tror ledelsen at befolkningen forventer at kommunen overholder regelverket for anskaffelser. På den andre siden er det en del press fra omgivelsene, kanskje særlig på mindre plasser, på å bruke lokale bedrifter og støtte opp om å holde liv i lokale kjøpmenn selv om det blir dyrere for kommunen. Det er en utfordring at mindre leverandører ikke har kapasitet til å lage tilbud og være med på anskaffelseskonkurranser. En av rådmennene sa følgende om dette:

De tenker nok at her vil vi kjøpe mest mulig fra (...) lokalsamfunnet. At vi må hjelp mest mulig, og at det er et kommunalt ansvar å sikre flest mulig arbeidsplasser. Og det vil nok en hver tenke er helt naturlig, det å sikre arbeidsplasser inne for den kommunale grensen. Jeg ser på det som prisverdig at de tenker, men jeg kan ikke forholde meg til det. Det er ikke mitt ansvar å sikre arbeidsplasser. Mitt ansvar er å bruke offentlige midler på best mulig måte og innenfor Norges regler.

Innkjøpsansvarlige

Svarene hos innkjøpsansvarlige samsvarer til en viss grad med det den øverste ledelsen formidler når det gjelder avtalelojalitet.

Innkjøpsansvarlige har ofte kontakter på alle nivåer i organisasjonen. De ser at den øverste ledelse i kommunen forstår viktigheten av å ha lojalitet til rammeavtaler, men at dette i stor grad ikke er implementert videre nedover i organisasjonen. Bestillerne og produktansvarlige ser ikke nytteverdien av rammeavtalene. De ser kun sin egen virksomhet og ikke hele kommunens behov. «De kjøper maling for en mye billigere pris enn det vi har i rammeavtale. Det er tre stykk byggeforetak som ligger i Eidsvoll og da flyr de ikke bort til Jessheim for å handle (...). Så de er misfornøyd.»

Innkjøperne opplever at misnøye og avtaleillojaliteten hos bestiller også bunner i at de som bruker rammeavtalen ofte ikke har vært med å utforme kravspesifikasjon, men at dette er gjort sentralt. I tillegg er det en oppfatning ute, mener de, at avtalene er unødvendig dyre fordi ØRIK skal ha sine 1,25 % av innkjøp i rammeavtalen i honorar og at ØRIK «bare skal tjene penger».

Videre ønsker innkjøpsansvarlige at ØRIK var med på flere faser i anskaffelsesprosessen. Dette kunne kanskje bedra til å dempe misnøyen ute i kommunen.

For ØRIK er bare på midten. De er kun på gjennomføring, og vi ønsker de jo langt før det. Vi ønsker de jo på forberedessiden. Fordi det har så store konsekvenser for gjennomføringen. Og ikke minst for den siden vi sitter på med kontraktsoppfølging.

Bestillere

De to bestillere ser, i likhet med øverste ledere og innkjøpsansvarlige, at det er mye innkjøp utenom rammeavtalene. Det kan faktisk være snakk om store summer. De ser selv at det er vanskelig for folk ute i virksomhetene å se hensikten med å reise langt for å handle innenfor rammeavtalene. Og de syns det er vanskelig å forsvare det overfor innbyggerne.

Ja, neste avtale vi får nå på innkjøp av jernvare, det er jo en eller annen Bygger'n eller Max i Kongsvinger. Så skal du ha en spiker så skal du reise dit! (...) når dette kommer ut så vil jo folk reagere! Jeg tror ikke dette var forventningene til lokalbefolkningen.

Leder ØRIK

ØRIKs leder mener det er hensiktsmessig at ØRIK blir involvert i kommunenes anskaffelsesprosesser på et tidligere tidspunkt, og er glad for at endringene i den nye innkjøpsstrategien gir ØRIK denne muligheten.

Det tror jeg er veldig bra, for i dag, i hvert fall på en del ting, kommer vi altfor sent inn. Vi kommer inn når alt er gjort ferdig til å publisere det. Da sitter vi egentlig bare og korrigerer noen dokumenter og på noen områder er det kanskje viktig, men på andre områder så er det en fordel at vi kommer inn tidligere.

Lederen i ØRIK tror at befolkningen for øvrig ikke er så opptatt av anskaffelse. Han tenker at folk flest opplever anskaffelser kun som offentlig byråkrati. Til og med politikere har et perifert forhold til anskaffelser, tror han.

Innkjøpsrådgivere ØRIK

I likhet med de andre respondentene har innkjøpsrådgiverne i ØRIK også en opplevelse av at det er mye avtaleillojalitet. En konsulent kunne fortelle:

Jeg hadde, før vi startet møtet, en telefon fra en ansatt ute i en kommune som var frustrert over en avtale vi har inngått. Det hadde vært så mye enklere for dem å ordne opp og få tilbud på hver enkelt sak og gjort det selv. Da hadde de spart tusenvis av kroner. Det er ikke forståelse for innkjøpsfaglig og offentlig regelverk.

Rådgiverne gir uttrykk for et ønske om å være en del av hele anskaffelsesprosessen sammen med de som jobber med anskaffelser i kommunene, og på den måte ha bedre samarbeid rundt anskaffelsene. De oppfatter også at flere ute i kommunen ønsker at ØRIK er mer delaktig i hva som skjer rundt innkjøp i kommunen. Rådgiverne ønsker litt mer åpen kommunikasjon. De opplever at samarbeidet stopper litt opp på grunn av manglende kommunikasjon mellom ØRIK og kommunene. Dette kan oppleves mer begrensende for handlingsrommet enn selve regelverket.

c) Kognitive mekanismer

Utgangspunktet for denne delen av undersøkelsen er hvordan respondentene oppfatter seg selv i sitt arbeid med anskaffelser, og hvordan de forholder seg til organisasjonens omgivelser. Her har vi sett nærmere på noen bevisste eller ubevisste mekanismer som påvirker opplevelsen av handlingsrom innenfor anskaffelsesprosessene. Hva det er som gjør at de ansatte handler som de gjør? Er de i takt med innbyggernes oppfatninger om offentlige anskaffelser?

KPMGs evalueringsrapport anbefaler at kommunen etablerer en god dialog med leverandører og at leverandører oppfordres til ikke å handle med kommunen på utløpte rammeavtaler. St.meld.nr. 36 (2008-2009) snakker om viktigheten av kommunens likebehandling av leverandørene med en korrekt og rettferdig behandling i anskaffelser for å ivareta legitimiteten i samfunnet.

NOU 2014:4 understreker at også leverandørene har et samfunnsansvar for å ivareta «det gode innkjøp». Det tas opp som problematisk at enkelte leverandører lette etter feil i konkurransen for å kunne gi grunnlag for klager, noe som skapte unødvendig byråkrati.

Overordnet ledelse

Kommunenes øverste ledere tror at mange av de ansatte som jobber med anskaffelser er redde for å prøve seg og fortsetter gjerne i samme retning som de alltid har gjort: «Nei, jeg tror egentlig at det heller er redselen for å prøve seg som er vanskelig og det gjelder mange områder: de går opp tradisjonelle stier som er gått i over lang, lang tid (...).»

Alle tre ledere er av den oppfatning at det krever mer kompetanse og erfaring blant de som jobber med anskaffelser før de kan utnytte handlingsrommet på en trygg måte. Her er ikke kommunen god nok. Denne mangelen på kompetanse og erfaring med anskaffelser har en innvirkning på de som jobber nedover i organisasjonen. Igjen nevnes særlig frykten for å gjøre feil. En leder sa det slik:

Du må tenke at dagen etter er det noen som kikker deg i kortene. Og hvis du ikke tør å vise kortene, da kan frykten komme. Helt naturlig. Er vi gode nok i den fasen? Her tror jeg vi kan bli bedre. (Vi har hatt) alt for liten trening i dette.

I tillegg tror topplederne at de ansatte opplever at det går for tregt i anskaffelsesprosessen, og at det gjør noe med motivasjon for å jobbe innenfor regelverket. På spørsmål om dette påvirker ledere nedover i organisasjonen, sa én:

Ja, det tror jeg kan være tilfelle. Hvis det tar vinter og votter før det skjer noe, da kan man miste motivasjonen og litt gløden før ting kommer på plass. Det tror jeg har en smitteeffekt i organisasjonen. Hvis (...) man har en forventning om at man skulle vært ute med anbud på et bestemt område og det ikke skjer noe, så tror jeg nok det kan være smittende.

Når det gjelder omgivelsenes forventninger til anskaffelsesprosesser i kommunen, oppfatter toppledelsen at befolkningen synes det er veldig rigide regler på området. En tror at noen

lokale bedrifter kan lempe på pris for å komme under terskelgrensen. Dersom kommunens medarbeidere har en kontakt eller bekjent i bedriften kan det forekomme at kommunen slipper å innhente tilbud etter reglene for anskaffelser.

En av lederne forteller: «Jeg har vel opplevd det både innenfor konsulentbransjen og en del andre ting hvor det er blitt sagt at de kan ordne det for den og den prisen uten at man behøver gå den tunge veien.»

Det var også en del snakk om forventninger til eHandel. En leder gir uttrykk for at han er noe overrasket over at leverandørene ikke er helt forberedt på det: «Det jeg opplever så langt er at leverandørene ikke er helt beredt. Det overrasker oss egentlig litt, for jeg trodde disse var godt budd på at vi nå skulle få helelektroniske løsninger.»

Innenfor temaet delegasjon, kunne vi se at en av topplederene mente det først og fremst var tildelte rammer og retten til å bruke disse rammene som styrte virksomhetslederene ved innkjøp og mindre investeringer. En annen i ledelsen mente at innkjøpsarbeidet kompliseres når det er mange ulike aktører inne i bildet. Det er gjør det vanskelig å styre over ressursene en er tildelt og sitter ikke alltid med muligheten til å bestemme hva som skal prioriteres.

Innkjøpsansvarlige

Når det skal bistås med anskaffelser i kommunen opplever innkjøpesansvarlige en forutinntatt holdning til hvem som ønskes som leverandør. En av respondentene beskriver dette slik:

Man har i 9 av 10 tilfeller nesten allerede bestemt seg for hvem som skal levere, men man må jo prøve å gjøre dette her på en ordentlig måte i henhold til regelverket (...) du får neste spørsmål: «hvordan skal vi få det til så vi får den leverandøren?»

Innkjøpsansvarlige gir uttrykk for en del misnøye med hvordan deres kompetanse brukes av kollegaer. Respondentene gir uttrykk for å bli demotivert fordi deres fagkompetanse ikke blir brukt i forkant av anskaffelser, men til å rydde opp i etterkant. En innkjøpsansvarlig forteller om en veldig typisk hverdag der kollegaer dumper innom: «Ja, du, jeg skulle bare høre litt med deg, for jeg har gjort en anskaffelse i går, og så gjorde jeg bare sånn og sånn. Er det lovlig eller er det ikke lovlig? Som et spørsmål i forbifarta.»

Videre forteller den innkjøpsansvarlige om opplevelsen av at ØRIK har mye myndighet og at de har stor innflytelse ved de større anskaffelsene. Respondentene gir uttrykk for at innspillene som rettes til ØRIK ikke alltid blir tatt hensyn til.

Bestillere

Bestillerne har noen betraktninger rundt å jobbe med anskaffelser på sitt nivå og det handlingsrom de opplever å ha i arbeidet med anskaffelser.

De to som ble intervjuet ser det som mer hensiktsmessig at noen andre jobber bare med innkjøp og holder i trådene med anskaffelsene i kommunen.

Det har vært en kjempeutfordring at vi har hatt lite kompetanse på det. For det er en ting at vi, som virksomhet- og fagansvarlig vet hva vi kanskje har behov for. Men det å formidle det og

forholde seg til regelverket, og få det inn i gode avtaler som gjør at vi får jobbe med det vi skal og ikke med andre vikarierende ting som stjeler tiden vår, er noe annet.

Bestillerne mener mangel på kompetanse og erfaring påvirker deres mulighet til å gjennomføre anskaffelser på en god måte. De mener at det ikke nødvendigvis er mangel på kunnskap om regelverket som er problematisk, men evnen til å forhandle gode avtaler. I tillegg kunne de se at måten anskaffelsesarbeidet er organisert på kunne ha innvirkning på hvor god avtale de kunne få til. Bestillerne gir uttrykk for ikke å ha fullmaktene på plass og at ikke alle oppgavene er delegerte. Blant annet oppgir de at det til tider skjer, at det mangler produktansvarlig på større innkjøpsområder. De forteller om en episode der de skulle få i havn en stor rammeavtale. Kommunen sto uten en oppnevnt produktansvarlig og det ble helt tilfeldig hvem som reiste på møtet med leverandørene. Videre mener bestillerne at det ikke legges til rette for å få til gode avtaler fra ØRIK sin side. En bestiller forteller videre: «Og jeg ser at det siste møtet nå er berammet 23.desember kl 14-15, og jeg tenker (...)hvordan legger man opp da til å få gode avtaler?»

Videre forteller en av bestillerne om hvordan de blir møtt i samarbeid rundt anskaffelser og at det kan oppleves begrensende. Hun forteller om en følelse av ikke å bli tatt på alvor når det gjelder å bidra i disse møtene med større leverandører: «Vi kan bli kalt inn på møte der jeg har fått beskjed om at jeg må huske at her er det store leverandører vi skal forhandle med, så vær snill jente og ikke si for mye.»

Bestillerne opplever ofte at de må purre på ØRIK når en avtale er i ferd med å gå ut, uten at det blir tatt tak i. Det medfører frustrerende unntakstilstander: «Vi har veldig ofte perioder uten avtaler. Da er det "Hurra" - for da kan vi gjøre hva vi vil!»

Likeledes nevner bestillerne at det i tillegg til kompetanse og erfaring også er fokuset på regelverket som hindrer at de utnytter handlingsrommet: «Vi har jo de faste avtalene, vi og de mener vi ingenting om, vi bare forholder oss til det.»

Begge de som ble intervjuet er litt overrasket over at de til tross for at de er fra så ulike etater, er de relativt samstemte i sine oppfatninger av hva som fungerer og ikke fungerer med anskaffelsesfunksjonen i kommunen:

Ja det er litt interessant når du sitter og sier ting høyt og det er ting du har tatt opp og så har du vel, jeg vet at det har vært noe, men at vi har vært så samstemt som vi var. Det var veldig interessant at vi var sammenfallende, syns jeg.

Leder ØRIK

På spørsmål om hvordan lederen i ØRIK oppfatter kontroll over innkjøpene ute i kommunen sier han at han tror det fungerer «veldig greit». Han sier: «De gjør jo en del av de mindre anskaffelsene selv, og jeg har inntrykk av at de gjør dette bra.» Men han savner at ØRIK er med på flere faser i anskaffelsesprosessen. Han mener at ØRIK driver mye «brannslukkningsoppfølging» av avtaler.

Når det gjelder omgivelsenes opplevelser av anskaffelsesarbeid tror ikke lederen i ØRIK at befolkningen og politikere er så opptatt av offentlige anskaffelser utover eventuelle korrupsjonssaker. Folk ser på det som et nødvendig byråkrati. Han tror uansett ikke at mangel på engasjement fra omgivelsene har noen innvirkning på ØRIKS arbeid.

Innkjøpsrådgivere ØRIK

Innkjøpsrådgiverne gir uttrykk for at anskaffelsesfeltet er et stort område å sette seg inn i. De opplever at det ikke er mange retningslinjer for deres arbeid i ØRIK, og mye har de måttet finne ut på egenhånd. De har en opplevelse av at ting blir gjort på samme måte som det alltid har blitt gjort.

(...) jeg er veldig åpen og har en tendens til uansett å si det jeg mener. Men det er litt vanskelig i noen settinger, det er det, med innkjøpsansvarlige og de funksjonene som på en måte jeg kanskje føler er litt «satt».

Innkjøpsrådgiverne opplever at det ikke kun er lovverket som begrenser handlingsrommet. Det er mange sider ved større anskaffelser de må følge med på som gjør arbeidet komplekst. Føringer og statlige intensjoner som blant annet sosial dumping gir mange utfordringer ved kontraktsinngåelser. «Jeg føler veldig at jeg må vokte meg for at det ikke skal bli feil noe sted, sånn at man ikke gjør gale ting – for eksempel med ulovlige arbeidskontrakter.»

Videre opplever rådgiverne i ØRIK å møte liten forståelse i kommunene for den jobben gjør.

De tenker at hvis den ene personen skal kjøpe en ting, så får de det billigere ved å gå på Kiwi, uten tanke på at de har sin timelønn, tidsbruken i å reise ut og handle. Det hele og store bildet av vår jobb er vanskelig for dem å se, og å forstå at dette handler om mye mer. Det er større og mer. De må legge sammen alle bitene for å se at innkjøp er litt mer enn bare å gjøre det så enkelt. Der og da kan man kanskje spare noen kroner, men i sin helhet så vil man ikke gjøre det. Sannsynligvis aldri. Det er litt vanskelig å få forståelse for hos noen som er veldig opptatt av sin egen oppgave og konsentrert veldig om det.

Innkjøpsrådgiverne i ØRIK opplever til tider urealistiske forventninger til samarbeidet mellom ØRIK og kommunen. Kommunens representant kan ha en forventning til at anskaffelsen skal gå urealistisk fort. «Det skal skje veldig fort, at de skal komme med kravspesifikasjonen og den skal ut i morgen, og så skal vi ha avtalen i havn om en uke (...) at det er nesten ingen ting jobb.»

d) Politiske mål og statlige intensjoner

Her har vi undersøkt nærmere hvordan de som blir intervjuet har opplevd handlingsrommet i anskaffelsesregelverket for å oppnå statlige intensjoner om innovasjon, grønn handel og etiske innkjøp. Vi har videre i denne delen av analysen valgt å fokusere på innovasjon, og ikke i nevneverdig grad berøre områder som sosial dumping, etiske innkjøp og grønn handel.

St.meld.nr. 36 (2008-2009) påpeker at selv om det er statlige intensjoner om at det skal legges til rette for innovative løsninger, er det ingen krav i regelverket til innovativt innkjøp. Det poengteres at regelverket heller ikke er til hinder.

NOU 2014:4 har som intensjon å forenkle regelverket for å gi økt mulighet til å ivareta innovative løsninger i offentlige anskaffelser.

Overordnet ledelse

Topplederne som var intervjuet ser ikke noen klare indikatorer på at anskaffelser kan brukes strategisk til å nå politisk mål. En av de øverste ledere som ble intervjuet anser anskaffelser kun som et hjelpemiddel. Han sier det slikt:

For å si det sånn så er anskaffelser kun et hjelpemiddel, det er ikke det som er utgangspunktet for å nå politiske mål, det er de egentlige resultatene du skal måles på og ikke hvordan du har nådd de. Virkemidlene er mindre interessante, enn å nå målene. I alle fall i resultatledelse-tankegang som vi prøver å følge. Virkemidlene er mindre interessante så lenge de er lovlige.

Det blir påpekt at kommunens anskaffelsesarbeid er rådmannens juridiske ansvar og ikke et politisk ansvar. Én rådmann gir uttrykk for at selv om politikere vokter seg vel for å gå for langt, kan kommunen oppleve et visst press fra politikerne å strekke strikken så langt som mulig for å bruke lokale krefter i kommunens anskaffelser. Samtidig opplever topplerne at politikere er opptatt av å få til best mulige avtaler og utnytte mulighetene som ligger der. Politikere kan mene at kommunen er litt «sidrumpa» og ikke er profesjonelle nok til å inngå best mulig avtaler. «(...)da er det ofte press på ikke å forholde seg til lovverket uten at vi går for langt, men presset er jo alltid der til en hver tid.»

Det er store forventninger til endringene fra regjeringen og forenklinger av lovverket for anskaffelser. En av rådmennene er optimistisk på at det kan gjøre anskaffelsene lettere og gi en større trygghet og handlingsrom. «Det skal bli lettere å gjøre offentlige anskaffelser, det er noe som alle ønsker, at prosessen går enklere og ikke sitter og er livredd for å bli stevnet for retten hver eneste gang du gjør en anskaffelse.»

Det er noe sprikende oppfatninger fra topplerne som ble spurt om de tror at regelverket kan være til hinder for å nå regjeringens målsetting med innovative løsninger i offentlige anskaffelser. Én tror at det oppleves som en byrde og ikke mulighet til å være innovativ. Mens en annen leder nevner igjen at mangel på kompetanse begrenser mulighetene, også når det gjelder innovasjon i anskaffelsesarbeidet. Han påpeker videre at kreativiteten kan bli større. Han mener at det er muligheter innenfor dagens regelverk dersom man ikke er så redd for å trække feil og at det heller er redselen for å prøve seg som er begrensende.

Regelverket er ikke hemmende for å tenke nytt, tvert om det gir full mulighet til å jobbe innovativ med anskaffelser. Det er til og med laget en veileder på innovative anskaffelser i disse dager. Det er bare å ta i bruk og det er fullt lovlig.

En annen av lederne mente at ØRIKs organisering var en hemsko for å jobbe innovativt. Både med tanke på terskelverdiene som det jobbes etter i ØRIK, men også med tanke på at avtalene blir liggende for lenge og tidsfrister for å eventuelt å få til nye avtaler blir for knapt.

Innkjøpsansvarlige

Innkjøpsansvarlige opplever, i likhet med topplederne, at politikerne ønsker at det i størst mulig grad skal brukes lokale krefter i anskaffelsene. Innkjøpsansvarlige opplever at politiske mål dreier seg om sparing. «Det er ingen tvil om at når politikeren ber om at vi skal spare mye penger så vil de helst at kommunen skal bruke penger i egen kommune.»

Når innkjøpsansvarlig blir spurt om anskaffelser skal kunne brukes til å nå myndighetenes målsetting om innovasjon, stiller de seg spørsmål om kommunen skal være den som alltid er først ut med noe. Samtidig sier respondentene at kommunen skal være fremtidsrettet. Allikevel forteller de at kommunen ønsker at leverandørene baner vei når det gjelder nye produkter dersom leverandørene har gjort det før og kan vise til noen resultater. Videre nevnte de at mange tror at det å drive innovativt koster mer.

Fordi noen ganger kommer du i den situasjonen der du må drive med prøve/feile metoden som jeg sier, der det ikke finnes andre metoder (...). Og prøve/feile- metoden er den antatte dyreste metoden, men den metoden man lærer mest av.

Innkjøpsansvarlige har inntrykk av at «bunkene snus» i anskaffelsesarbeidet, både hos ØRIK og blant bestillere og produktansvarlige ute i kommunen. Flere av de innkjøpsansvarlige mener at det brukes for mye «klipp og lim» fra en sak til en annen sak. Man orienterer seg ikke i markedet før man kjører en prolongering av en rammeavtale. Innkjøperne opplever at de som jobber med anskaffelser har det for travelt og ikke bruker tid til å undersøke markedet og hvilke nye løsninger som finnes før de gamle avtalene fornyes. Frister for fornying av avtaler kommer ofte brått på mange av bestillerne/produktansvarlige, og de rekker ikke å kjøre nye anbudsrunder. Da blir prolongering av eksisterende avtaler løsningen. Det oppleves da at å få avtalen klar innen fristen er viktigere enn avtalens innhold. På den måten kommer markedet med en løsning på hva kommunen sier de trenger, basert på gamle behov fordi bestillere/produktansvarlige ikke har vært ute på markedet og orientert seg om nye løsninger. I tillegg får ikke leverandørene anledning til å vise frem hva de har av nye produkter eller alternative løsninger. Det blir vanskelig å få nye produkter inn i produktsortimentet fordi behovene ikke blir dokumentert etter en evaluering. Det oppleves som kvasiløsninger som kan bli dyrere for alle parter. I tillegg tror de innkjøpsansvarlige at de som jobber med anskaffelser kjører på det trygge slik at man vet at man klarer å holde seg innenfor regelverket.

Bestillere

Når bestillerne blir spurt om de tror anskaffelsene kan brukes strategisk for å nå politiske mål, har de ingen tro på det. De tror at hverken politikere eller ledelsen i administrasjonen har det på agendaen. «Hvem skulle ha tenkt den tanke da?»

Bestillerne har heller ikke tro på at kommuneledelsen fanger opp politiske målsettinger og implementerer de i virksomhetens øvre målsettinger. «(...) for det ligger vel noen mål, men fokuset på hvordan man skal nå det målet er vel kanskje ikke klart.»

Bestillerne har veldig tro på at et endret og forenklet regelverk vil gi mulighet til å ivareta innovasjon. De opplever regelverket som for strengt til å tørre å jobbe med innovasjon i anskaffelsene. Bestillerne gir uttrykk for at de ikke har tid til å tenke nytt og at de ikke tør tenke nytt av redsel for å gjøre feil.

Leder ØRIK

Lederen for ØRIK er av den oppfatning at de statlige intensjoner med anskaffelser er noe vanskelig for mindre kommuner å gjennomføre i praksis. ØRIK, som en innkjøpsorganisasjon, er i en heldig posisjon da de har ressurser til å følge opp statlige intensjoner. ØRIK ser at ute i kommunene er det mindre ressurser, siden folk jobber med innkjøp ved siden av mange andre oppgaver de har.

Jo de har jo store rapporter og fine fargebrosjyrer over gode innkjøp og mye rart som er vel og bra. Men det virker ofte som det kommer veldig mye fra staten som så skal ut til kommunene, og da er det ikke så lettvent lenger.

ØRIKS leder mener at den nye innkjøpsstrategien som er laget kan anses som et middel til å bidra til å nå politiske mål. Innkjøpsstrategien er utarbeidet i samarbeid med en politisk sammensatt gruppe, men er ikke behandlet av kommunene.

Lederen for ØRIK ønsker at ØRIK kan komme inn i anskaffelsesprosessen på et tidligere tidspunkt for å bidra til å tenke nytt og innovativt. Han påpeker at det er viktig å søke nye løsninger for å få bedre varer og tjenester. Videre sier han at den nye innkjøpsstrategien som kommer er opptatt av å kunne bruke mer tid på planleggingsfasen for nettopp å kunne se på alternative løsninger, og gå inn i dialog med leverandørene.

Innkjøpsrådgivere ØRIK

Innkjøpsrådgiverne i ØRIK mener at det er mulig å bruke anskaffelser strategisk for å nå politiske mål for utvikling og innovasjon. De gir økte dekningsgrader som et eksempel. Rådgiverne tror at politikerne begynner å bli mer bevisst på muligheten som ligger i anskaffelser. «(...)i større grad nå enn før begynner de å våkne opp litt og se hva det kan bidra til, hvor viktig det er på strategisk nivå å tenke mer på innkjøp(...).»

Innkjøpsrådgiverne opplever at de bruker innovasjon mer enn de egentlig er klar over. Det er ikke så mye regelverket som hindrer dem i å jobbe med innovasjon i anskaffelsen, men heller

tid, rom og ressurser til å tenke nytt. I arbeidet med anskaffelsen stilte de ofte krav til tilbydere i konkurransen, men de påpekte at det kreves mer tid til evaluering av konkurransen i etterkant.

(...) det må gis litt mer rom i konkurranse å svare på. (Det blir å sammenligne) «epler og pærer». Tid og ressurser er mer begrensende enn regelverket. Men de sier avslutningsvis: (...) jeg håper da ikke vi slutter med det, det er jo egentlig viktig for oss i hver eneste ting vi gjør.

4.3.2 Empirisk analyse

Ovenfor har vi lagt frem det empiriske grunnlaget for hvordan respondenten opplever handlingsrommet i det sterkt regulerte området for offentlige anskaffelser.

Forskningsspørsmålet intensjon er å få frem hvordan respondentene opplever handlingsrommet i regelverket og hvordan anskaffelsene i kommunen burde ha vært. I tillegg ønsker vi å se på hvilken sammenheng respondenten ser mellom den sterke reguleringen og kommunens handlingsrom for å nå kommunens egne mål og politiske mål for innovasjon og utvikling. Nedenfor presenteres hovedfunnene.

1. Fokuset er stort på ikke å gjøre feil. Opplevelsen av handlingsrommet innenfor regelverket oppleves ulikt blant respondentene

Samtlige av respondentene mente at regelverket til dels var for rigid, særlig i gjennomføringsfasen av anskaffelsen. Det var sprikende funn, særlig blant topplederne, om hvorvidt regelverket i seg selv var hemmende for handlingsrommet. Én toppleder mente det var utnyttelsen av handlingsrommet som var hemmende, mens to andre mente rigide regler kunne hindre gode praktiske løsninger. Blant annet var lave terskelverdier, samt mangel på anledning til dialog med leverandørene i gjennomføringsfasen nevnt som begrensende på handlingsrommet. Alle respondentene oppfattet at det var stor oppmerksomhet blant de som jobbet med anskaffelser på ikke å gjøre feil i anskaffelsesprosessene og at det var mye fokus på ikke å klages inn for KOFA. Denne frykten bekreftes av dokumentstudier. Det var noe sprikende funn på hvorvidt de opplevde at de selv var hemmet av denne frykten. Blant annet lederen av ØRIK mente at ØRIK ikke fryktet regelbrudd og KOFA, mens innkjøpsrådgiverne i ØRIK hadde stor fokus på ikke å gjøre feil. De som jobbet rådgivende, både i ØRIK, og innkjøpsansvarlige, opplever ofte å være i bakkant av anskaffelsene i kommunene når anskaffelsene allerede var gjort og innkjøperen vil vite om den er lovlig.

2. Kompetanse og erfaring er vesentlige faktorer for å kunne bruke handlingsrommet i regelverket

Det var ikke bare regelverket som kunne oppleves hemmende på handlingsrommet, men også andre faktorer - som mangel på kompetanse, erfaring og mangel på hensiktsmessig organisering av anskaffelsesfunksjonen. Dette var en oppfatning samtlige respondenter hadde.

Dette var begrunnet til dels i frykten for å gjøre feil. Vår undersøkelse i dokumentene viser også til kompetansens betydning for det gode innkjøp. Veilederen fra KS(2012) påpekte viktigheten av å vite hvordan man kunne bruke det handlingsrommet som var der. I tillegg var det en gjennomgående opplevelse av at de som jobbet med innkjøp handlet utfra det vante og trygge. Flere mente at det blant annet resulterte i at rammeavtaler ble prolongerte oftere enn nødvendig.

Jo lenger ned i systemet man satt, jo mindre handlingsrom i regelverket opplevde de selv å ha. Flere mente dette kunne knyttes til manglende kompetanse, opplæring og erfaring som gir trygghet i hvilke handlingsrom som finnes og mestring av anskaffelsesfaglige arbeidsoppgaver.

3. Handlingsrommet i planleggingsfasen og oppfølgingsfasen av anskaffelsesprosessen utnyttes ikke i stor nok grad. Det er mest fokus på å sikre de prosessuelle forholdene i gjennomføringsfasen

Respondentene ga uttrykk for at til tross for at de opplevde at regelverket ga mer handlingsrom i planleggings- og oppfølgingsfasen, ble ikke dette mulighetsrommet utnyttet. Særlig muligheten for å ha dialog med leverandørene i forkant av en anbudskonkurranse ble ikke brukt i nevneverdig grad. Her ble igjen både knapphet på tid, ressurser og kompetanse nevnt som grunnleggende faktorer som begrenset deres mulighet til å utnytte dette handlingsrommet, mer enn selve regelverket. De fleste respondentene ønsket at ØRIK var tettere på i hele anskaffelsesprosessen og ikke bare i gjennomføringsfasen. På den måten ville innkjøperne bli tryggere på handlingsrommet i alle anskaffelsesfasene.

4. Det er store utfordringer med avtalelojaliteten

Lojalitet til rammeavtaler var et stort tema for de aller fleste i utvalget. Det var en gjennomgående opplevelse blant respondentene at de ansatte i kommunen ikke forstår viktigheten av å bruke rammeavtaler. Det var misnøye blant innkjøperne når de måtte bruke avtaler de opplever som uhensiktsmessige og dyre. Selv om respondentene fortalte om illojaliteten blant flere virksomhetsledere, viser undersøkelsen at jo lenger ned i organisasjonen man kommer jo mindre forståelse er det for lojalitet til rammeavtaler som kunne virke tungvinte å bruke. KMPGs evalueringsrapport fra 2011 bekrefter disse funnene, og St.meld. nr. 36 (2008-2009) tar også opp utfordringene knyttet til avtalelojalitet. I tillegg forklarte respondentene at det oppleves at flere av innkjøperne ikke har et eierforhold til rammeavtaler fordi de som bruker avtalene ikke har vært med å utarbeide kravspesifikasjonene.

5. Kommunen opplever et krysspress fra omgivelsene når det gjelder forventninger til offentlige anskaffelser

Respondentene formidler at de kan oppleve et stort press fra omgivelsene og politikere når det gjelder utføring av anskaffelser. Opplevelsen var at befolkningen hadde en forventning om at kommunen holdt seg innenfor regelverket, samtidig kunne kommunens aktører oppleve et press på å bruke lokale leverandører selv om det var på kanten av regelverket. Dette kunne ofte medføre at det var en forutinntatt holdning til hvilken leverandør innkjøperne skulle velge i en anskaffelse. Dokumentstudiene påpeker viktigheten av å ha god dialog med leverandørene for å sikre gode, felles kjøreregler i anskaffelsesprosessene. Respondentene påpeker at mange fra leverandørsiden mener at en uheldig eller uhensiktsmessig praktisering av anskaffelser i stor grad skyldes et komplisert regelverk, og at det er behov for en forenkling av regelverket.

6. Det er ulike opplevelser av om regelverket hindrer strategisk bruk av anskaffelse for å nå politiske mål om innovasjon

Det var sprikende funn blant alle respondentene på opplevelse av handlingsrommet i regelverket for å nå politiske mål om innovasjon. I toppledelsen var det én som mente at det rigide regelverket kunne være hemmende for å nå målene om innovasjon. Den andre mente at det ikke var selve regelverket, men at det heller var mangel på kreativitet. En tredje toppleder mente regelverket verken var hemmende eller fremmende på muligheten til å oppnå de politiske målene. I ØRIK opplevde både lederen og rådgiverne at regelverket tilrettela for innovative løsninger. I tillegg var det flere respondenter som hadde en oppfatning av at det var både mangel på tid og frykten/redselen for å gjøre feil som hindret anskaffelser av innovative løsninger. Her opplevde flere at avtalene ble prolongerte istedenfor å gå ut på nytt på markedet. Disse utfordringene var også nevnt i de dokumentene vi undersøkte. Begrensingen lå ikke bare i regelverkets rammer, men også i muligheten til å oppnå statlige intensjoner og føringer rundt sosial dumping, lærlingkontrakter og grønn handel.

7. Delegasjon og handlingsrom

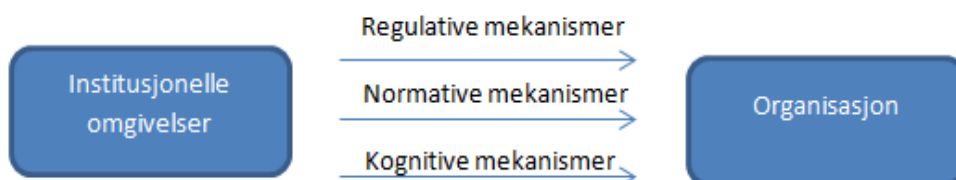
Empirien viser at det har vært utfordringer knyttet til delegasjonsmyndighet av anskaffelsesvirksomheten innenfor både kategoriene ledelse og organisatoriske prosesser. Videre kan vi se at mangel på delegasjon av myndighet i anskaffelsesfunksjonen byr på utfordringer knyttet til handlingsrommet innenfor regelverket. Ved anskaffelser over kr. 200 000 er det ØRIK som overtar hele anskaffelsesprosessen. Virksomhetslederen i kommunen mister kontroll over innkjøpet, og handlingsrommet overføres dermed fra kommunen til ØRIK. KMPG-rapporten påpeker at ØRIK hverken utøver anvisningsmyndighet eller attestasjonsmyndighet på vegne av sine kommuner. Det betyr at virksomhetslederne fortsatt sitter med det totale budsjettansvaret, men ikke har innvirkning på innkjøpet.

Videre kan vi se en utfordring knyttet til produktansvarliges handlingsrom. Produktansvarlig kan i prinsippet være hvem som helst og sitte hvor som helst i organisasjonslinjen, uten krav til en formell tilknytning til ansvarsområdet eller budsjettansvar. Reglementet definerer ansvar og instruks for de enkelte innkjøpsområdene. Videre angir reglementet at anskaffelsesmyndighet utøves av rådmannen i samsvar med kommunens delegasjonsreglement. I følge delegasjonsreglement vi har sett på er ikke anskaffelsesmyndighet delegert videre fra rådmannen, men ansvaret for innkjøp ligger i budsjettansvaret og økonomiansvaret. Produktansvarlige har da et stort handlingsrom når de forhandler store kontrakter, men uten nødvendigvis å ha ansvar for konsekvensene for innkjøpet. Virksomhetslederne derimot sitter med budsjettansvar for anskaffelsen uten å ha formell innvirkning.

4.3.3 Teoretisk analyse

Det empiriske materialet er nå gjennomgått og de viktigste funnene presentert. I denne delen vil vi nå se på de viktigste empiriske funnene i lys av relevant teori som ble presentert tidligere i avhandlingen. Flere av hovedfunnene var innenfor samme tema og vi ser det som hensiktsmessig å slå noen av disse sammen i den teoretiske analysen. Dette er markert med tall og bokstav.

Nyinstitusjonell teori forklarer blant annet at institusjoner består av regulative, normative og kulturelle-kognitive elementer som gir stabilitet og mening i den sosiale strukturen i en organisasjon.



Figur 4.6 Institusjonelle mekanismer (Busch et al, 2010)

- Regulative mekanismer tar for seg de regulerende prosesser som regelsetting, overvåking og sanksjoner. Her er utgangspunktet den instrumentelle rasjonaliteten.
- Normative mekanismer legger vekt på hensiktsmessighet. En organisasjon vil tilpasse seg de normative forventninger i omgivelsene og utvikle sin egen normative rasjonalitet. Adferdsmønstre i organisasjonen kan stivne og man kommer i utakt med sine omgivelser.
- Kognitive mekanismer er den felles oppfatningen institusjonen har av seg selv og som danner rammeverket for hva som gjelder. Dette bygger ikke på normer og verdier, men på hva som tas for gitt i organisasjonen.

1. **a) Fokuset er stort på ikke å gjøre feil i anskaffelsesprosessene. Opplevelsen av handlingsrommet innenfor regelverket oppleves ulikt blant respondentene.**
b) Kompetanse og erfaring oppgis som viktige faktorer for å kunne utnytte handlingsrommet i regelverket

I følge nyinstitusjonell teori tar de regulative mekanismer utgangspunkt i en instrumentell rasjonalitet. Regler er kun effektive dersom de knyttes opp til sanksjoner, og utøveren av sanksjonene har legitimitet. De som opplevde å ha liten kompetanse og erfaring med offentlige anskaffelser var i empirien de som var mest redde for å gjøre feil. De fryktet å komme under tilsyn av KOFA, straff i form av bøter, og rettsaker. De som hadde mer kompetanse og erfaring fryktet ikke dette i samme grad. Opplevelsen av skyld og dårlig samvittighet kan også sees som frykt for sanksjoner, og det viste seg da bestillere/innkjøpere søkte rettferdiggjøring i etterkant av sine anskaffelser. Respondentene opplevde regelverket rigid, men nødvendig, og følte seg forpliktet til å overholde regelverket.

Ikke alle lover og regler gir klare føringer for hvordan man skal handle, og innkjøpsmedarbeiderne er avhengige av klare mål og strategier for å vite hvilke retninger reglene skal tolkes. I følge empirien i ledelsesdelen av undersøkelsen var det mangel på innkjøpsstrategi og tydeliggjøring av virksomhetens mål for anskaffelser. Dette kan videre bidra til å forsterke usikkerheten blant utførerne i anskaffelsesprosessene og intensivere opplevelsen av mindre handlingsrom i regelverket.

2. **Handlingsrommet i planleggingsfasen og oppfølgingsfasen av anskaffelsesprosessen utnyttes ikke i stor nok grad. Det er mest fokus på å sikre de prosessuelle forholdene i gjennomføringsfasen**

Planleggings- og oppfølgingsfasen (fasene 1 og 3) er de fasene i anskaffelsesprosessen som er minst regulert. Handlingsrommet er derfor større i disse to fasene enn i gjennomføringsfasen (fase 2) hvor regelverket er komplisert og det er lett å trække feil. Empirien viste at når de ansatte brukte mye tid på de prosessuelle forholdene i fase 2, opplevde de ikke å ha tid eller kompetanse til å se mulighetene som ligger i fasene 1 og 3. Dokumentstudiet av evalueringsrapporten ga klare anbefalinger til å etablere god dialog med leverandørene. Flere av respondentene savnet tid og mulighet til nettopp det å jobbe godt med leverandørdialoger i planleggingsfasen. Videre ga respondentene uttrykk for en mangel på lederfokus, uklare delegasjonsmyndighet og få krav til kontraktsoppfølging i anskaffelsesprosessen. På den måten trengte de ikke å forholde seg i særlig grad til fasene 1 og 3, og handlingsrommet ble ikke utnyttet. Teorien viser at de regulative mekanismene bygger på en mål-middel rasjonalitet. Mangel på tid, kompetanse, mål og krav i arbeidet med anskaffelser kan påvirke de ansatte til å rasjonalisere bort eventuell skyldfølelse for ikke å ha fokuset på de fasene som ikke er så sterkt regulert. At samtlige respondenter syns ØRIK burde være med på alle fasene i anskaffelsesprosessen kan ses i lys av de normative mekanismer som sier noe om forventninger til hvordan ting bør være utfra hensiktsmessighet, verdier og normer. Det var

ansett som hensiktsmessig å kunne hente inn ØRIKs kompetanse og utnytte handlingsrommet bedre innenfor fasene 1 og 3.

3. Det er store utfordringer med avtalelojaliteten

I følge Scott (2014) vil lovlidighet basere seg på normer og forventninger både fra internt hold i organisasjonen og fra omgivelsene. De normative mekanismer vektlegger det hensiktsmessige fremfor det instrumentelle. De normative mekanismer fra omgivelsene i vår case ligger i at samfunnet forventer at kommunen skal være lovlydig og etterleve egne retningslinjer og regelverk. I tillegg forventes det at kommunen overholder avtaler som er inngått. Denne holdningen gjenspeiler seg også i respondentenes uttalelser om at ingen vil vedgå at det er akseptert å bryte loven eller ikke å overholde kontrakter. St.meld.nr. 36 (2008-2009) viser til klare forventninger om at kommunen skal legge til rette for gode og riktige innkjøp. Det blir fort rettssaker og medieoppslag når kommunen ikke overholder sine forpliktelser. Empirien vår viser en bred oppfatning om at mange bestillere/innkjøpere allikevel ikke forholdt seg til rammeavtaler. Avtalelojalitet var minst når de som jobbet med anskaffelser opplevde rammeavtalen som uhensiktsmessig. Dette kunne for eksempel være at butikkene var for langt unna, at produktet ble dyrere når de handlet innenfor avtalen eller at de «alltid» hadde handlet hos en bestemt leverandør. I tillegg kunne rammeavtalene oppleves uhensiktsmessige dersom behovene ikke var definert av de som skulle bruke avtalene. I følge teorien vil en organisasjon tilpasse seg de normative mekanismer i samfunnet og utvikle en egen normativ rasjonalitet, men en organisasjon kan stivne i egen praksis til tross for at normer og verdier endrer seg i samfunnet. Her har samfunnet gjennom regelverket satt standard på innkjøp gjennom bruk av rammeavtaler, mens innkjøpsmedarbeiderne har «stivnet» i sin praktisering av innkjøp som bryter med regelverket fordi de ikke opplever avtalene som hensiktsmessige. De rasjonaliserer sine handlinger i egne oppfatninger av og forventninger til lønnsomhet og lettvinhet. Innenfor de normative mekanismene er fokuset på sosiale forpliktelser. Empirien viste at flere av respondentene opplevde det vanskelig å forsvare dårlige rammeavtaler overfor kommunens innbyggere.

Empirien kan også sees i lys av de kognitive mekanismene. Her sier teorien at vi danner oss tanker om hvordan vi oppfatter vår egen organisasjon og handler deretter. Denne «rett-troenhet» gjør at de som kjøper på kommunens vegne forkaster rammeavtaler når disse ikke stemmer overens med deres oppfatning om hva innkjøperne tar som en selvfølge; nemlig at ved innkjøp i kommunal regi handles det mest mulig kostnads- og tidseffektivt.

4. Kommunen opplever et krysspess fra omgivelsene når det gjelder forventninger til offentlig anskaffelser

Det krysspesset kommune opplever rundt offentlige anskaffelser kan vi se i lys av både de normative og de kognitive mekanismer. Empirien viser at omgivelsene forventer at kommunen skal følge så vel nasjonalt lovverk som kommunens interne retningslinjer for

offentlige anskaffelser. Dette er i tråd med de normative mekanismene, som nevnt over. Teorien om de kognitive mekanismer viser til at organisasjonens interne tolkningsprosesser formes av eksterne kulturelle rammer, og at et felles rammeverk for meningsdannelse er helt sentralt. Organisasjonen vil opptre ut fra hva som oppleves naturlig og tas for gitt, og ikke utfra normer og verdier, som i de normative mekanismene. I våre undersøkelser oppfattet respondentene at lokalsamfunnet tar det for gitt at kommunen støtter opp om lokale arbeidsplasser og kjøper fra lokale leverandører. Disse forventningene eksisterer blant innbyggerne, til tross for at det kan medføre at kommune foretar innkjøp utenom rammeavtaler og anbudskonkurranser. Når de som jobbet med innkjøp selv opplever rammeavtalene som uhensiktsmessige kan dette bidra til at de handler i tråd med forventninger i lokalsamfunnet. De handler hos kjøpmannen på hjørnet, til tross for konflikt med regelverket. Innenfor teorien om de kognitive mekanismene påpeker Scott (2014) at dersom du gjentar en handling mange nok ganger vil det gradvis bli en vane. Blir handlingene ukorrigert vil det bli kunne til en kultur i organisasjonen. De som jobber med innkjøp står ofte i valget mellom å gjennomføre anskaffelser gjennom uhensiktsmessige rammeavtaler eller kjøpe lokalt. Logikken som brukes for å legitimere innkjøp utenfor rammeavtaler ligger i at det ikke gir mening å gjøre det på annen måte. For selv om innkjøperne vet at de bryter regelverket gir det hverken kommunens aktører eller innbyggerne mening å handle innenfor avtalene. Dette krysspresst fra omgivelsene kan bidra til forvirring og desorientering i anskaffelsesfunksjonen.

Denne forvirringen kan true kommunenes legitimitet. Legitimitet er sosialt konstruert og er ikke en objektiv sannhet. Det er forventet at kommunen skal overholde lover og regler. Er ikke det tilfellet, mister kommunen legitimitet. Og selv om små enkle innkjøp uten rammeavtale, kanskje ikke vil skade kommunens omdømme, vil summen av innkjøpene, eller større innkjøp utenfor avtaler bidra til at kommunen mister legitimitet blant leverandørene som *har* en rammeavtale og legitimitet kan også svekkes ellers i samfunnet.

5. Det er ulike opplevelser av om regelverket hindret strategisk bruk av anskaffelse til å nå politiske mål om innovasjon

Våre undersøkelser viser at respondentene ikke var samstemte på hvorvidt anskaffelser kunne brukes strategisk i politisk måloppnåelse for innovasjon. Sett ut fra de regulative mekanismene visste respondentene at det lå statlige intensjoner om økte anskaffelser med innovative løsninger, men at ikke var noen direkte lovkrav. Én toppleder vektla mangel på kreativitet som et hinder for utnyttelse av handlingsrommet i regelverket. Imidlertid fordrer kreativitet trygghet, noe empirien viser ofte mangler i anskaffelsesprosessene. Normativt ga de fleste respondenter uttrykk for ønske om å gjøre flere anskaffelser av innovative produkter og tjenester, og at det også kan bidra til å spare tid og penger i tjenesteproduksjon. Men ut fra de kognitive mekanismer viser vår undersøkelse at det i praksis ikke var hverken kultur for eller fokus på dette.

6. Delegasjon og handlingsrom

Delegasjon av anskaffelsesfunksjon og opplevd handlingsrom kan sees i lys av flere mekanismer innenfor nyinstitusjonell teori. Når det gjelder virksomhetens handlingsrom til å ha innvirkning på anskaffelser over terskelverdien er det regulert ved regelverket i kommunenes innkjøpssamarbeid, altså et regulativ mekanisme. De ansatte opplever det hensiktsmessig å få bistand til å foreta større anskaffelser, samtidig savner de å ha innflytelse i anskaffelsesprosessene.

Når det gjelder mangel på delegasjonsmyndighet av anskaffelsesfunksjonen kan dette ses i lys av de kognitive mekanismene som sier noe om hvordan adferden til aktørene tar det som skjer i organisasjonen for gitt. Her ser vi at selv om det mangler en presisering i delegasjonsmyndigheten på hvem som har fullmaktene i anskaffelsesprosessene, så skjer anskaffelser som om det var definert. Allikevel kan vi se en viss uklarhet særlig knyttet til produktansvarliges ansvar og handlingsrom.

4.3.4 Konklusjon og refleksjon

Vi har nå gjort rede for respondentenes svar på de spørsmålene som var stilt under vårt tredje forskningsspørsmål:

Hvilke sammenhenger er det mellom den sterke reguleringen av anskaffelsesområdet og kommunens handlingsrom for endring, utvikling og strategisk måloppnåelse?

Oppsummert viser det seg at samtlige i utvalget oppfattet regelverket som rigid, særlig i gjennomføringsfasen av anskaffelsesprosessen. Datagrunnlaget presentert i denne delen av avhandlingen viser hvordan respondentene har opplevd handlingsrommet i regelverket, til dels har vært avhengig av hvor i organisasjonen de var plassert. I tillegg var det en sammenheng mellom hvor mye kompetanse og erfaring med anskaffelser og befatning med anskaffelsesfunksjonen de har, og hvor stort handlingsrom de opplevde å ha. Det var en gjennomgående opplevelse av at det ikke var nok tid eller ressurser til å utnytte handlingsrommet innfor de ulike fasene i anskaffelsesprosessen. KS-veilederen (2012) påpeker at handlingsrommet i regelverket er stort, men man må vite hvor det ligger, og hvordan man kan bruke det. Denne innsikten viste seg å være noe mangelfull hos flere av respondentene.

Et av de mest fremtredende funnene var at samtlige mente at det var frykten for å gjøre feil og bryte loven som var den mest begrensende faktor for utnyttelsen av handlingsrommet i anskaffelsesprosessen. Dette er ikke noe nytt. Dette er et gjennomgående tema i de fleste dokumentene vi undersøkte, og det er et stort tema blant de som jobber med anskaffelser i kommunen. Noe mer overraskende var det at utfordringer rundt delegasjonsmyndighet var et gjennomgående funn i alle kategoriene. Handlingsrommet innenfor anskaffelsesfullmakter og -myndighet synes å tas for gitt i alle leddene i organisasjonen, og etterleves selv om det ikke er beskrevet formelt i dokumentene. Vi ser i kategorien for regelverk og opplevd

handlingsrom (som i de to foregående kategoriene) at mangel på delegasjonsmyndighet i anskaffelsesfunksjonen kan få store konsekvenser. Dette kommer til uttrykk ved at produktansvarlige som har handlingsrom til å sette premissene for innkjøpet ikke har sluttansvaret for anskaffelsen, samtidig som virksomhetsleder som har økonomi- og budsjettansvaret for anskaffelsene ikke opplever å ha handlingsrommet.

Spørsmålet vi stiller oss selv er; når forutsetninger (eller mangel på disse) for å gjøre «det gode innkjøp» er et så stort tema blant kommunenes aktører, og er omtalt i flere offentlige dokumenter, i veiledere fra Difi og KS, samt kommer frem ved evalueringsrapporten i 2011 som kommunene selv bestilte, hvorfor er det fortsatt slik at kommunen ikke makter å legge til rette for en god anskaffelsesfunksjon?

En mulig årsak kan være at de overordnede føringene som foreligger er utenfor rekkevidde for de som jobber nedover i organisasjonen, og at disse ansatte ikke makter å implementere gode rutiner på egenhånd. Til tross for gode veiledere som skal føre til bedre anskaffelser, kommer man ingen vei uten at man har en god og synlig ledelse som operasjonaliserer de gode rådene og rutinene videre nedover i organisasjonen.

Opplevelsen av et strengt regelverk som gir begrensninger i handlingsrommet, samt frykten for å gjøre feil, kan være symptomer på utrygghet og liten mestringsfølelse i eget arbeid med anskaffelser. Frem til dette blir satt på dagsorden vil de ansatte sannsynligvis fortsette å operere innenfor de trygge rammene, og ikke utfordre handlingsrommet som tross alt er der. I tillegg vil det være en fare for suboptimalisering og vektlegging av personlig preferanser. Nøkkelen synes å ligge i å sikre god kompetanse og nok reell erfaring innenfor anskaffelsesfunksjonen for å sikre det «gode innkjøp». Dette vil kunne føre til økt mestring og trygghet i anskaffelsesprosessen og kan gi de ansatte mulighet til å utnytte handlingsrommet på en bedre måte. På den måten vil kommunen kunne sikre god verdiskaping og økt gevinstrealisering.

4.4 Empiri og alternativ teori

Vi har gjennom arbeidet med å bearbeide egne data, diskutert og reflektert over alternativ teori for å forstå, tolke og forklare empirien. Under denne prosessen har vi sett at særlig prinsippal-agent-teori er egnet som et alternativt teoretisk rammeverk for vår analyse, samt at stewardship-teori kan bidra til å belyse funnene utfra et normativt perspektiv for hvordan praksis for hvordan offentlige anskaffelser bør fungere.

Prinsipal-agent-teorien tar for seg forholdet mellom kontraktsparter. I vår studie vil det på et aggregert nivå være forholdet mellom kommunene og ØRIK. I tillegg til at det foreligger et prinsippal-agent forhold mellom kommunene og ØRIK, vil det være tilsvarende forhold internt i kommunene, mellom kommunene og internt i ØRIK. Det er særlig tre årsaker som er gjeldende ved agentatferd. Disse er: ulik målstruktur hos prinsippal og agent, asymmetrisk

informasjon og ulik risikoaversjon. Kommunen er i regi av sitt eierforhold prinsipal i forholdet til ØRIK som er agent. Det innebærer at kommunene innehar en maktposisjon som regulerer relasjonen med ØRIK. Bidrag-belønningsbalansen i dette samarbeidet er regulert gjennom reglementer og instruksjoner, samt ØRIKs finansieringsmodell. ØRIK innehar ekspertkompetanse på anskaffelser som kommunene er avhengige av for å etterleve regelverk og innfri egne målkrav for offentlige anskaffelser, samtidig som tilgangen på informasjon om dette arbeidet, ikke nødvendigvis tilflyter kommunene. Kommunene vet derfor ikke om ØRIK handler i tråd med de mål og eierinteresser kommunene har bestemt. ØRIK er i regi av sin agentrolle plassert i en selvstendig posisjon fra kommunene som kan medføre at ØRIK vil jobbe for egne interesser i uten at kommunene har oversikt over og innsikt i dette, og på bekostning av kommunenes eierinteresser. På den måten vil ØRIK opptre opportunistisk. Ulik risikoaversjon kan komme til uttrykk enten ved at prinsipalen har størst risikoaversjon eller ved at agenten har det. ØRIK er satt til å forvalte innkjøpsfunksjonen og gjennomføre anskaffelser på vegne av de samarbeidende kommunene der etterlevelse av regelverket er et sentralt mål.

Det som er tydelig i våre funn, og som kan relateres til prinsipal-agent-teori, er særlig områdene med ulik målstruktur og asymmetrisk informasjon. I tillegg viser nærmest alle funnene for forskningsspørsmål tre om regelverk og opplevde handlingsrom, ulik risikoaversjon hos kommunen og ØRIK. Vi vil i denne delen løfte frem hovedinntrykkene vi sitter igjen med fra datagrunnlaget, og kommer ikke til å drøfte hvert funn enkeltvis opp mot den alternative teorien.

Respondentenes opplevelse av rolle-, ansvars- og oppgavefordelingen, samt beslutningsprosessen er tydelige funn som kan forklares med prinsipal-agent-teori. Funnene på disse områdene kan forklares både med ulik målstruktur og ulik tilgang til informasjon. Det fremkommer under intervjuene at aktørene i dette samarbeidet har ulike oppfatninger og opplevelser av hva som er målene. Kommunenes respondenter gir uttrykk for at ØRIK ikke har skjønt sin rolle og at de ikke er opptatt av å initiere nye konkurranser, at ØRIK prolongerer avtaler som påfører kommunene merkostnader og fokuserer på volum og kvantitet fremfor kvalitet og avtaleoppfølging. I tillegg pekes det på ØRIKs manglende ydmykhet for å etterkomme kommunenes krav og ønsker om leverandørkonferanser, nye produkter og prioritet på nye konkurranser kan forstås som opportunistisk atferd for at ØRIK er opptatt av egeninteresse både når det gjelder å overholde tidsfrister, men også av hensyn til å maksimere egen nytte gjennom den forretningsmodellen som er valgt. ØRIKs prioritet og fokus på kommunenes mål og eierinteresser oppleves av kommunens respondenter. Dette er sammenfallende med prinsippene i prinsipal-agent-teori.

I tillegg er det verdt å nevne punktet om ØRIKs organisering som en del av regionrådet Øvre Romerike Utvikling, som er et § 27-samarbeid med politisk styre, og uten at ØRIK er underlagt direkte kommunalt administrativt styre. Dette faktum kan også bidra til ulik målstruktur. Hvilke interesser eller mål vil ØRIK følge? ØRUs interesser, egne interesser eller

de mål som står på den politiske agendaen. Det kan være nærliggende å tenke at ØRIK i denne sammenheng først og fremst vil fremme egne mål og egeninteresser på grunn av målklarhet.

Et annet interessant funn er en annen agentrelasjon som kan vise seg i dette samarbeidet. Funnet der det fremkommer at overordnet ledelse på tvers av kommunene har til dels ulikt syn på hvorvidt det er et mål å se anskaffelsesfunksjonen som en integrert del av den strategiske virksomhetsstyringen, viser at det kan oppstå agentrelasjoner *mellom* kommunene. Dette funnet viser ulik målstruktur i samarbeidet, men først og fremst mellom kommunene. I relasjon til ØRIK kan denne ulike målutviklingen by på utfordringer ved at det oppstår ulike eierinteresser som vanskeliggjør en felles innkjøpsstrategi. I ytterste konsekvens vil en her se at kommunen opptrer som agent overfor samarbeidskommunene og ØRIK ved at de jobber for egeninteressene i det skjulte og det oppstår opportuniste som blant annet kan komme til uttrykk ved manglende avtalelojalitet. Den type ulik målstruktur vil det være naturlig å se i innkjøpssamarbeidet så lenge det er seks ulike kommuner med ulike interesser som skal ivaretas. Det sentrale i dette, er å håndtere det på en måte som gjør at opportunisten blir av negativ og destruktiv karakter for samarbeidet.

Flere av funnene for regelverk og opplevd handlingsrom viser at det er ulik risikoaversjon mellom kommunene og ØRIK med tanke på å utnytte handlingsrommet som ligger i regelverket. ØRIKs representanter mener at det er et stort nok handlingsrom, men at det nok er relatert til kompetanse hos aktørene. Dette kan forstås dithen at ØRIK har større vilje til å utfordre regelverket enn kommunens aktører, og at ØRIK er villige til å ta risiko som kommunene kanskje ikke ønsker å bære ansvaret for av frykt for å havne i KOFA.

Alternativet til prinsipal-agent-teorien er stewardship-teori, som i større grad fokuserer på relasjonelle kontraktsformer, samspilldimensjonen, høy verdiforpliktelse og kollektiv atferd. Vi mener denne teorien kan bidra til å belyse hvordan respondentene mener anskaffelsessamarbeidet burde vært løst til det beste for formålet og alle parter. Så lenge innkjøpssamarbeidet fremstår såpass fragmentert både i organisering og ledelse, viser stewardship-teorien at relasjonskontrakter, samspill og kollektiv atferd blir viktig.

Et annet teoretisk perspektiv som kan være relevant for å forklare vårt datagrunnlag, er Bolman & Deals fire fortolkningsrammer. Fortolkningsrammene kan sees på som en metamodell, et sett av ideer eller antagelser som vi har med oss, og som kan hjelpe oss å forstå livet i en organisasjon (Bolman og Deal, 2009: 35). Disse perspektivene kan gi oss en bedre forståelse av og gjør det lettere å tolke en situasjon, og det kan gi oss begrep til å forklare hva vi ser. Å variere mellom disse fortolkningsrammene gir oss mulighet til å skifte fokus når den ene forklaringsmodellen kommer til kort, eller ikke passer til terrenget. Vi mener at Bolman og Deals fire fortolkningsrammer kan egne seg til å gi oss en forståelse av hvilket utgangspunkt våre informanter kan ha hatt da de svarte på våre spørsmål, samt til å kunne forklare og forstå funnene.

Den strukturelle rammen fokuserer på organisasjonens struktur og hvordan den er bygd opp. Utforming av organisasjonskartet, vertikale og horisontale samordninger, regler, roller, mål og strategier. *Human Resource - rammen* har fokuset på menneskene i organisasjonen, deres behov og ressurser. Det er viktig å forstå menneskene, deres følelser, sterke og svake sider, og ønsker og frykt. Grunnlaget for *den politiske rammen* er organisasjonsdemokrati med utgangspunkt i konflikter og rivaliserende interesser, konkurranse internt, og kamp om knappe ressurser, makt og goder. *Den symbolske rammen* karakteriseres ved meningsdannende og meningsskapende aktivitet. Her er ritualer og seremonier, lek, historier, kultur, organisasjonens helter og heltinner viktige elementer. Verdier og visjoner er også en viktig del av denne rammen. (Bolman og Deal, 2009: 47).

Empirien viser at respondentene hovedsakelig kan plasseres i den strukturelle rammen. Dette er en vanlig situasjon, og de fleste av oss ligger nærmest å innta et instrumentelt perspektiv og en rasjonell tilnærming til situasjoner. Det som er spennende med et teoretisk diskusjonsgrunnlag for den strukturelle rammen, er at det innenfor denne fortolkningsrammen forutsetter at strukturer og formaliteter er på plass. Våre funn viser tydelig at det ikke er tilfellet, og at det er svikt i grunnantakelsene for struktur. Når de strukturelle forutsetningene ikke er kommet på plass, vil det innvirke på kulturen i organisasjon og det blir større spillerom for den enkelte til selv å gjøre vurderinger og det kan da oppstå situasjoner som gjenkjennes fra den politiske fortolkningsrammen, der ting settes i spill og tilfeldigheter preger arbeidet. Dette er også noe vi kan kjenne igjen fra våre funn blant annet i funnet om at ØRIKs finansieringsmodell kan være en driver for at ØRIK selv blir opptatt av å maksimere egen nytte. I tillegg fremkommer det også av vår empiri at flere av respondentene oppgir at ØRIK ofte handler på gammel vane med “klipp og lim”, og oppleves som lite lydhøre og ydmyke for å ta inn nye perspektiv. Dette kan være en indikasjon på kulturen rundt anskaffelsesprosessen er viktigste premissleverandør, og ikke de strukturelle forholdene. Innenfor det strukturelle perspektivet ligger det også en grunnantakelse om at atferd påvirkes ved strukturelle endringer. Når det nå ligger an til en organisasjonsendring for innkjøpssamarbeidet, vil det bli interessant å se om dette vil medføre endringer i atferden hos aktørene i innkjøpssamarbeidet.

Vi har i denne delen vist at datamaterialet i undersøkelsen også kan forklares med annen teori enn det teorigrunnlaget vi innledningsvis valgte å ta utgangspunkt i. Vi mener det viser at vår empiri kan være utgangspunkt for et bredere teoretisk diskusjonsgrunnlag som kan være nyttig for å forstå anskaffessamarbeidet fra ulike perspektiver og synsvinkler.

5. Konklusjoner og avsluttende drøftinger

I denne delen vil vi trekke slutningene mellom forskningsspørsmålene og praksis, de empiriske funn og de teoretiske perspektiv vi har anvendt, samt endelig svare ut problemstillingen med utgangspunkt i egen empiri. Vi har belyst sentrale temaer som ledelse og styring, organisering og organisatoriske prosesser, samt regelverk og opplevd handlingsrom. Med fare for at både funn og analyser kan fremstå banale, vil vi oppsummere helhetsinntrykket vi sitter igjen med etter å ha reist følgende problemstilling:

Hvordan kan anskaffelsesfunksjonen brukes strategisk for økt verdiskapning i kommunene?

5.1 Forskningsspørsmålene og praksis

Empirien og den empiriske analysen har hatt til formål å svare ut våre tre forskningsspørsmål for temaene ledelsesfaktorer og styring, organisering og organisatoriske faktorer, samt regelverk og opplevd handlingsrom.

Empirien viser at det er utfordringer både fra et ledelsesståsted og organisatorisk å ha en delt anskaffelsesfunksjon der en sentral instans har ansvar og kommunens desentraliserte struktur kun i begrenset grad er involvert og forpliktet inn i dette arbeidet. En slik løsning krever tydelige og avklarte strukturer for ledelse, styring, fullmakter, ansvar og beslutningsprosesser. Delegasjon og fullmaktsstrukturer viste seg å bli et mer sentralt funn enn vi først antok. Det fremkom store mangler på dette området og flere av funnene viste hvilke konsekvenser dette gir for opplevelse av myndighet, innflytelse og påvirkning på beslutninger, samt for den praktiske oppgaveløsningen. Det fremkom ØRIKs innkjøpsreglement og instruks for produktansvarlig og innkjøpsansvarlig at det foreligger dokumentasjon på noen områder, men at de er for generelle og overordnede. I tillegg kan det virke som om disse rutinene heller ikke er godt nok innarbeidet i virksomhetsstyringen i kommunene. Når grunnleggende formaliteter som delegerte fullmakter påvirker dette både ledelse, organisering og dernest eget handlingsrom.

Gjennomgående viser empirien og analysene at ledelse og organisering av de ulike systemene for innkjøpssamarbeidet tenderer til å være preget av tilfeldigheter og manglende mål – og resultatorientering. Funnene viser at det er lite styring med innkjøpsområdet, og at det i kommunene stort sett ivaretas av selvstendige innkjøpsstillinger som er frikoblet fra den ordinære virksomhetsstyringen.

Datagrunnlaget for forskningsspørsmålet som omhandler regelverk og opplevd handlingsrom viser at frykten for å gjøre feil er utbredt og gjennomgående. En slik frykt påvirker den enkelte som er involvert i arbeidet med anskaffelser, og det kommer gjerne til uttrykk som usikkerhet, manglende mestringsopplevelser og en utilfredsstillende arbeidssituasjon. Opplevelsen av begrensningene av handlingsrom ligger ikke nødvendigvis i selve regelverket, men i mangel på kompetanse, mestring og trygghet i arbeidet med anskaffelsesprosessene.

Når en slik frykt er mønsteret i det samlede anskaffelsesarbeidet vil den enkelte være usikker på sine rammer og eget handlingsrom, og det blir samtidig vanskelig å utøve egenledelse. I tillegg vil det kunne bli større rom for at det er de personlige preferansene som dominerer praksis og at tilfeldigheter styrer anskaffelsesvirksomheten. Sentrale spørsmål som ledelsen må stille seg vedrørende denne frykten er hvordan det påvirker organisasjonen og hva som skal gjøres med det? Empiri fra dokumentstudiene og intervjuene syns å vise at svaret ligger i å trygge de ansatte gjennom økt fokus på anskaffelseskompetanse. I tillegg understrekes det igjen viktigheten av en tydelig fullmaktsstruktur som er kjent og implementert i alle leddene i organisasjonen for å trygge de ansatte i sitt arbeid med anskaffelser.

5.2 Empiriske funn og teorier

I den empiriske analysen har vi presentert et inntrykk av sentrale forutsetninger for strategisk integrasjon av anskaffelsesfunksjonen.

Den teoretiske referanserammen vi har brukt, har fungert hensiktsmessig for å knytte datagrunnlaget til teori. Formålet med den teoretiske analysen har vært å kunne innhente informasjon om sentrale dimensjoner for strategisk integrasjon av anskaffelsesfunksjonen. Disse dimensjonene har vært ledelsesdimensjonen, organisasjonsdimensjonen og atferdsdimensjonen.

Vi har relatert de empiriske funnene for ledelse og styring til Erik Johnsens ledelsesteori om ledelse som et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill mellom mennesker og foretaket som et ledet system. Analysene har tatt utgangspunkt i Erik Johnsens tre ledelsesprosesser, samt teoretiske antakelser vedrørende atferden til den enkelte leder, gruppen som subsystem og om organisasjonen som totalsystem. Dette systemperspektivet har vært særlig egnet for å belyse interne avhengigheter mellom de ulike fraksjonene i anskaffessamarbeidet i vår studie. Funnene viser at det hovedsakelig er integrasjonsbehovene og ledelse som ikke ivaretas i sterk nok grad både med tanke på målutvikling, problemløsning og språkskaping.

Funnene og den teoretiske analysen for organisering og organisatoriske prosesser viser samme tendens som for ledelse og styring, og vi har støttet oss til modeller som faller inn under samme teoretiske ramme. Dette er blant annet ledelseslærens idealmodell og den konseptuelle foretaksmodell. Gjennomgående viser funnene at aktørene formidler forventning om formålsrasjonalitet, mens utfordringene de peker på, i hovedsak er knyttet til samspill, samhandling og atferdsdimensjonene, som praksis, normer og kultur.

For den delen av den teoretiske analysen som tar for seg atferdsdimensjonen gjennom regelverket og respondentenes opplevelse av handlingsrom der frykten for å gjøre feil er stor, benyttet vi særlig institusjonell og nyinstitusjonell teori for å forklare funnene. Disse funnene har vi sett i lys av de institusjonelle mekanismene. Innenfor de regulative mekanismene har vi hatt fokus på det opplevde handlingsrommet knyttet opp til regelverket, samt muligheten for å

bruke anskaffelser til å nå politiske mål om innovasjon. Innenfor de normative mekanismene har vi sett hvordan forventninger til anskaffelsesfunksjonen påvirker opplevd handlingsrom. Til slutt så vi på de kognitive mekanismene og hvordan aktørene løste utfordringene med anskaffelsesprosessene i praksis, og om omgivelsenes forventninger hadde innvirkningen på kommunenes arbeid med anskaffelser.

5.3 Problemstillingen og funnene

Etter å ha relatert forskningsspørsmålene til praksis og empiriske funn til teori, vil vi i den følgende delen knytte funnene til problemstillingen. Datagrunnlaget for de tre forskningsspørsmålene har vært en hjelp til å belyse problemstillingen. Hensikten med vår studie har vært å synliggjøre anskaffelsesfunksjonen og anskaffelsesområdet som et strategisk virkemiddel i virksomhetsstyringen, og peke på hva som oppleves som god styring og praksis for anskaffelser. Innfallsvinkelen har vært følgende problemstilling:

Hvordan kan anskaffelsesfunksjonen brukes strategisk for økt verdiskapning i kommunene?

Det er særlig fire områder som peker seg ut som hovedtrekk i datagrunnlaget, og som vi vurderer som sentrale områder for at anskaffelsesfunksjonen skal kunne være et strategisk virkemiddel for økt verdiskapning i kommunene.

Difi setter på sine nettsider søkelyset på verdiskapning, og knytter dette til en rekke punkter som krever oppfølging. Blant disse punktene finner vi analyser, styringsvirkemidler, leverandørdialog og e-handelsløsninger. I tillegg fremkommer viktigheten av målorientering og resultatoppfølging for å kunne ta ut hele konkurransepotensialet. Empirien i vår undersøkelse er sammenfallende med Difis informasjon og funn i andre undersøkelser og dokumenter. Så lenge anskaffelsesvirksomheten er lite synliggjort både gjennom mål, styring og ledelsesfokus, og samtidig har en fragmentert organisering, er det vanskelig å skape et miljø hvor målorienteringen er sterk og den totale innkjøpsfaglige kompetansen benyttes til utvikling av anskaffelsesfunksjonen. Vår empiri og analyser bekrefter disse utsagnene. Det er derfor gledelig at vi under intervjuene samtidig har fått vite at det er bevegelse som går mer i den retning styringsdokumentene anbefaler og respondentene anser som nødvendige for å kunne nå målet om gode innkjøp.

Lederforankring og lederskap

Funnene våre tyder på at respondentene har tro på at anskaffelsesfunksjonen kan brukes strategisk for å gi økt verdiskapning i kommunene ved blant annet å sette offentlige anskaffelser og anskaffelsesfunksjonen på dagsorden. Flertallet av respondentene viser til at økt involvering, forpliktelse og synliggjøring fra overordnet ledelse, og fra virksomhetsledernivået er en avgjørende suksessfaktor for at anskaffelser skal kunne bli et anliggende for organisasjonen som en helhet. God styring gjennom systematiske analyser og

prosesser for å utvikle dokumentasjon som beslutningsstøtte er andre forhold respondentene beskriver som viktige for å bruke anskaffelser og anskaffelsesfunksjonen strategisk for en økt mål- og resultatorientering. Empirien viser at en gjennomgående ledelse i alle deler av organisasjonen og på alle nivåer er viktig for å forankre arbeidet med anskaffelser, skape oppslutning og motivere virksomhetene til lederskap omkring utfordringsbildet.

Formålstjenlig organisering og hensiktsmessige arbeidsprosesser

Funnene på dette området er til dels sprikende. Samtlige respondenter støtter modellen som er valgt med en sentral anskaffelsesenheter, men det fremkommer også at det samtidig er utfordringer med å forene en slik organisering med de desentraliserte og byråkratiske strukturene i kommunene. Empirien viser at flertallet av respondentene har en større oppmerksomhet rundt det praksisnære og sine arbeidshverdager med offentlige anskaffelser. De er opptatt av at strukturene må være relevante og hensiktsmessige, og at oppgaveløsningen er avklart, tilrettelagt og effektiv. En viktig del av en avklart oppgaveløsning, er tydelige og kommuniserte fullmaktsstrukturer. Dette har fremkommet som et markant funn, og som viser hvor viktig det er at ansvar og myndighet er tydeliggjort og forstått. Uavklarte fullmakter viser seg i empirien som blant annet uklare beslutningslinjer, forsinkelser i oppgaveløsningen og ulike oppfatning om roller.

Kompetanse og kompetanseutvikling

Særlig i kommunene viser empirien at behovet for kompetanseutvikling i offentlige anskaffelser er stort. Empirien og analysene peker på at blant annet å styrke oppfølging av søke-læreprosessene vil bidra til å utvikle rutiner for kontinuerlig forbedring i organisasjonen. Empirien viser at behovet kompetanseutvikling må hensyntas på alle nivåer, på tvers av enheter og for enkeltpersonene som er involvert i dette arbeidet. Skal anskaffelsesfunksjonen kunne løftes til et strategisk nivå med større mål- og resultatoppfølging, viser empirien at organisasjonen må ha en planmessig tilnærming til kompetanseutvikling og forbedringsarbeid.

Opplevd handlingsrom og atferd

Empirien pekte på at frykten for å gjøre feil opplevdes som hemmende for utnyttelsen av handlingsrommet som ligger i et rigid regelverk. For å kunne sikre strategisk bruk av handlingsrommet i anskaffelsesprosessene til nytte for verdiskaping i kommunen, viser analysene hvor viktig det er å sikre aktørenes mestringsopplevelse innenfor anskaffelsesarbeidet. For å kunne si noe om hvordan ledelsen kan øke mestringsopplevelse og trygghet i arbeidet kan vi knytte funnene fra det tredje forskningsspørsmålet opp mot funnene fra de to første. Tydelig lederforankring, hensiktsmessig organisering, klar fullmaktsstruktur, samt fokus på kompetanse vil kunne gi aktørene mer trygghet til å utnytte handlingsrommet innenfor regelverket. Dette mente respondentene ville gi mulighet til økt gevinstrealisering.

5.4 Avsluttende refleksjoner

Arbeidet med denne avhandlingen har gitt oss nærmere innblikk i hvordan offentlige anskaffelser fungerer. Vi har fått en unik mulighet til å fordype oss grundig i dette temaet gjennom den kvalitative studien der fokuset har vært på virkelighetsforståelsen og opplevelsesverdenen til enkelte av aktørene som lokalt er involvert i arbeidet med offentlige anskaffelser. Vi mener studiens bidrag til praksisfeltet, er å finne i det dypdykket vi har gjort i hvordan innkjøpene fungerer i praksis, og hvordan aktørene opplever egen arbeidssituasjon og rammevilkår. Nettopp det fokuset vi har hatt på aktørenes opplevelser og erfaringer, er styrken ved vår studie og har gjort det mulig for oss å få inngående kunnskap om hva de ser som viktige forutsetninger for at hverdagen med offentlige anskaffelser skal bli bedre og hvordan økt kompetanse medvirker til at mestingsopplevelsen kan erstatte fryktfølelsen. Empirien og analysene beskriver viktige suksessfaktorer som forhåpentligvis vil kunne bidra til å komme nærmere et mål om gode innkjøp.

Basert på de funn vi har redegjort for er det særlig noen utvalgte områder som utpeker seg for videre oppfølging. Vi ønsker derfor å komme med noen anbefalinger til praksisfeltet.

Lederforankring og lederskap

Organisasjonen bør jobbe videre med å få på plass en tydelig og gjennomgående ledelse i alle deler av organisasjonen og på alle nivåer. Dette er viktig for å forankre arbeidet med anskaffelser, skape oppslutning og motivere virksomhetene til lederskap omkring utfordringsbildet. Det innebærer at ledelsen bør fokusere på å utvikle mål- og resultatorienteringen på anskaffelsesområdet for å styrke det strategiske fokuset, og sørge for at analyse og synteseprosesser rutinemessig tas i bruk i anskaffelsesarbeidet. Dette vil samtidig gi positive følger for synliggjøring av anskaffelsesfunksjonen i organisasjonen.

Fullmaktstrukturene bør gjennomgås og tydeliggjøres slik at det ikke er tvil om hvordan ansvar og myndighet for innkjøp er regulert, og aktiviteten på dette området er distribuert i organisasjonen. Reglementene bør også inneholde beskrivelser av hvordan beslutningsstrukturene involverer virksomhetsledernivået i kommunene.

Organiseringen av en sentral anskaffelsesfunksjon har oppslutning i utvalget. Rådmannsnivået i kommunen bør få mer direkte styring med ØRIKs virksomhet for å sikre samhandlingen mellom kommunen og ØRIK og fremme kommunenes interesser i det strategiske innkjøpsarbeidet. I tillegg anbefaler vi at virksomhetsledernivået involveres i større grad enn tilfellet er i dag siden disse har fullt økonomiansvar og dermed er sentral i samtlige av anskaffelsesprosessens faser. Det er vesentlig å sikre en kobling mellom ØRIKs funksjon og virksomhetenes kjerneoppgaver siden det er i virksomhetene behovene oppleves og oftest defineres.

Kommunene bør jobbe systematisk med kompetanseutvikling på anskaffelsesområdet. Det er viktig at kompetansetiltakene når helt ut i linjen til de som har en rolle i innkjøpsarbeidet. I tillegg bør spesialistkompetansen som ØRIK innehar kunne brukes til et kompetansesamarbeid, der ØRIKs rolle avklares og formaliseres.

Aktørenes opplevelse av et begrenset handlingsrom har sammenheng med kompetanse i offentlige anskaffelser. Ved å satse på kompetanseutvikling vil det bidra til en større trygghet blant aktørene i deres arbeid slik at handlingsrommet vil sannsynligvis oppleves større. Med ambisiøse politiske mål og statlige intensjoner for offentlige anskaffelser, er det viktig at anskaffelsesfunksjonen utnytter handlingsrommet som tross alt ligger i anskaffelsesprosessens ulike faser. Vår empiri viser at det er et uutnyttet potensiale både i planleggingsfasen og i oppfølgingsfasen som ikke har sterk regulering, og som kan bidra til å realisere politiske mål i større grad enn hva tilfellet er i dag. Organisasjonen bør derfor utvikle hensiktsmessige og effektive rutiner for de ulike fasene av anskaffelsesprosessen, og bruke dokumentasjon fra arbeidet som analyse for videre oppfølging og utvikling av anskaffelsesfunksjonen.

Studien reiser allmenngyldige spørsmål innenfor ledelse, organisering og regulativer, som ikke kun gjelder for offentlige anskaffelser, men som like gjerne kunne handlet om andre ansvarsområder i kommunene, for eksempel kommunikasjonsfunksjonen. Vår undersøkelse viser de samme tendenser som tidligere undersøkelser på sentrale områder som ledelse, organisering og kompetanse. St.meld.nr. 36(2008-2009) trekker frem nettopp disse delene som generelle forbedringsområder. Vi undres derfor hva det er som gjør at det tilsynelatende har vært såpass liten bevegelse og utvikling i alle disse årene. En slik problemstilling vil kunne være aktuell tematikk for videre forskning og utvikling, og bringe arbeidet med å utvikle offentlige anskaffelser et skritt videre.

Mens vi er i slutfasen av å ferdigstille arbeidet med avhandlingen får vi kjennskap til at det nå foreligger et styrevedtak på en omorganisering av ØRIK, der administrasjonsansvaret i fremtiden vil ligge til en av samarbeidskommunene. Det innebærer at ØRIK nå vil bli et § 28-samarbeid etter vertskommuneprinsippet, og intensjonen med denne omorganiseringen er å utvikle et innkjøpsfaglig kompetansemiljø samtidig som kommunene får mer direkte styring med selskapet. Omlegging åpner, etter vår mening, for at kommunene skal kunne rette sterkere prioritet mot den strategiske delen av innkjøpsfeltet, men at det i tråd med funnene vi har gjort, er viktig at gapet mellom strategiene og det operative, daglige innkjøpsarbeidet ikke blir for stort. Vi tror det er i dette mellomrommet gode innkjøp gjøres og utvikles.

Litteraturliste

Alvesson, M. og Sköldberg, K. (2008): *Tolkning og reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur

Bolman, L.G. og Deal, T.E. (2009): *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse: strukturer, sosiale relasjoner, politikk og symboler*. 4. utg. Oslo: Gyldendal akademisk.

Busch, T., Johnsen, E., Valstad, S.J. og Vanebo, J.O. (2007): *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.

Busch, T., Vanebo, J.O. og Dehlin, E. (2010) *Organisasjon og organisering*, 6. utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Busch, T., Johnsen, E. Klausen, K.K, og Vanebo, J.O (red.) (2011): *Modernisering av offentlig sektor: utfordringer, metoder og dilemmaer*. 3. utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H.O, Læg Reid, P. og Roness, P.G. (2010): *Forvaltning og politikk*. 3. utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Hatch, M. J. (2001): *Organisasjonsteori: moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*. Oslo: Abstrakt forlag.

Jacobsen, D.I. (2005): *Hvordan gjennomføre undersøkelser? - innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 2. utg. Kristiansand: Høyskoleforlaget

Johannessen, A., Kristoffersen, L. og Tufte P.A. (2004) *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Oslo: Abstrakt forlag

Johnsen, E. (1975): *Teori om ledelse*. København: Nyt nordisk forlag.

Johnsen, E., Vanebo, J.O. og Busch, T. (1995): *Ledelse av ledelsesprosessen*. Oslo: TANO

Kvale, S. og Brinkmann, S. (2009): *Det kvalitative forskningsintervju*. 2. utg. Oslo: Gyldendal akademisk.

Nyeng, F. (2010): *Vitenskapsteori for økonomer*. Oslo: Abstrakt forlag.

Nyeng, F. og Wennes, G. (red.) (2006): *Tall, tolkning og tvil bak metodevalg i økonomi, ledelse og markedsføring*. Oslo: Cappelen akademisk.

Ringdal, K. (2013): *Enhet og mangfold: samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 3. utg. Bergen: Fagbokforlaget

Similä, J.O. (2005): *Samspillmodellen - En kontraktsform som ivaretar konkurranseelementet og fremmer mål- og kostnadseffektivitet?* Steinkjer: HiNT Utredning nr. 65

Similä, J. O.(2013): *Kompetansekrav for å håndtere offentlige anskaffelser*. Logistikk & Innkjøp 05/ 2013

Scott, R. W. (2014): *Institutions and organizations, Ideas, Interests, and Identities*. 4. utg. Stanford University, California, USA: SAGE Publications.

Stamsø, M. A. (2005): *Velferdsstaten i endring: Norsk helse- og sosialpolitikk ved starten av et nytt århundre*. 1. utg. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS

Strand, T. (2007): *Ledelse, organisasjon og kultur*. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget

Yin, R. K. (2014): *Case Study Research: Design and Methods*. 5. utg. California, USA: SAGE publications.

Artikler

Kamann, D-J. F, (2007): *Organizational design in public procurement: A stakeholder approach*. Journal of Purchasing & Supply Management 13(2007) 127-136. The Netherlands: Hentet 30.01.2015. Tilgjengelig fra:

<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S147840920700057X>

Similä, J. O. (2013): *Kompetansekrav for å håndtere offentlige anskaffelser*. LOGISTIKK & INNKJØP/05 2013: 16-18.

Snider, K. (2006). *Procurement leadership: from means to ends*. Journal of Public Procurement, vol. 6 issue 3, 2006: 274-294. USA: Hentet 20.02.2015. Tilgjengelig fra: <http://www.unpdc.org/media/5916/procurement%20leadership%20-%20from%20means%20to%20ends.pdf>

Tan, H., Wilson, A, og Olver, I.(2009): *Ricoeur's Theory of Interpretation: An Instrument for Data Interpretation in Hermeneutic Phenomenology*. International Journal of Qualitative Methods. Australia: Hentet 20.01.2015. Tilgjengelig fra: <http://creativecommons.org/licenses/by/2.0>.

Tryti, O. (2010): *Offentlige anskaffelser – overregulert uten styring?* Magma – Econas tidsskrift for økonomi og ledelse, 4/2010. Bergen: Hentet 24.08.2014. Tilgjengelig fra: <http://www.magma.no/offentlige-anskaffelser-overregulert-uten-styring>

Masteroppgaver

Gerhardsen, W. H. (2010): *Offentlige anskaffelser, kompetanse og organisering* (Masteroppgave, Handelshøgskolen i Bodø). Bodø: W.H. Gerhardsen. Hentet 23.03.2015. Tilgjengelig fra: <http://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/140425>

Jahnsen, T. F. (2011): *Korrupsjon og anskaffelser; offentlige virksomheters problemer med å overholde regelverket*. (Masteroppgave, Universitet i Stavanger). Stavanger: T.F. Jahnsen. Hentet 23.03.2015. Tilgjengelig fra: <http://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/182042>

Offentlige utredninger, rapporter og saksdokumenter

Direktoratet for forvaltning og IKT (2013): *Mål, strategi og resultatstyring av offentlige anskaffelser*. Oslo: Hentet 30.11.2014. Tilgjengelig

fra: http://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser/files/mal_strategi_og_resultatstyring_veileder_1.0.pdf

Direktoratet for forvaltning og IKT (2015): *Verdiskapning*. Oslo. Hentet 22.03.2015.

Tilgjengelig fra: <http://www.anskaffelser.no/styring-og-ledelse/leiaransvar-og-oppgaver/verdiskapning>

Direktoratet for forvaltning og IKT (2015): *Om avdeling for offentlige anskaffelser i Difi*.

Oslo: Hentet 02.04.2015. Tilgjengelig fra: <http://www.anskaffelser.no/om-avdeling-offentlige-anskaffelser-i-difi>

Direktoratet for forvaltning og IKT (2014): *Leiaransvar og oppgaver*. Oslo: Hentet

22.02.2015. Tilgjengelig fra: <http://www.anskaffelser.no/styring-og-ledelse/leiaransvar-og-oppgaver>

Direktoratet for forvaltning og IKT (2014): *Organisering og kompetanse*. Oslo: Hentet

15.02.2015. Tilgjengelig fra: <http://www.anskaffelser.no/styring-og-ledelse/leiaransvar-og-oppgaver/organisering-og-kompetanse>

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2013). *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser* (2013). Oslo. Hentet 25.01.2015. Tilgjengelig fra:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/konkurransopolitikk/anskaffelser/veileder_reglene_offentlige_anskaffelser_komp.pdf

FoU: *Kostnader, besparelser og effektivisering ved anskaffelser innen velferd*. Oslo:

Kommunesektorens organisasjon. Hentet 19.03.2015. Tilgjengelig fra:

<http://www.ks.no/PageFiles/63534/Rapport%20Kostnader%20besparelser%20og%20effektivisering%20ved%20konkurranse%20rapport%20p%3a5%20FOU%20siden.pdf>

Kommunesektorens organisasjon: *Hvor er handlingsrommet i anskaffelsesregelverket? – en*

kort veileder. Oslo: Kommunesektorens organisasjon. Hentet 05.11.2014. Tilgjengelig fra:

<http://www.ks.no/PageFiles/22830/Veileder160212.pdf>

KPMG (2011). *Evaluering av Øvre Romerike Innkjøpsamarbeid*, inkludert tilhørende

kommunestyresak 2012/3215, Nes kommune. Hentet 20.10.2014. Tilgjengelig fra:

<https://www.nes-ak.kommune.no/no/Hovedmeny/Om-lokalpolitikk/Styre-rad-og-utvalg/Kommunestyret/#moter/2012/619>

NOU 2010:2: *Håndhevelse av offentlige anskaffelser*. Oslo: Fornyings-administrasjons- og kirkedepartementet. Hentet 23.03.2015. Tilgjengelig fra:

https://www.regjeringen.no/contentassets/fe2a0b32354b4666b7674d7f1c2a7489/no/pdfs/nou_201020100002000dddpdfs.pdf

NOU 2014:4(2014). *Enklere regler – bedre anskaffelser*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet. Hentet 20.02.2015. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/1db0c484133146d7bcb1efed3c0fa34f/no/pdfs/nou201420140004000dddpdfs.pdf>

Næringslivets Hovedorganisasjon (2013): *Det gode innkjøp, en veileder til beste praksis*. Hentet 14.12.2014. Tilgjengelig fra: https://www.nho.no/siteassets/nhos-filer-og-bilder/filer-og-dokumenter/offentlige-anskaffelser/det_gode_innkjop-web.pdf

St.meld. nr. 36 (2008-2009). *Det gode innkjøp*. Oslo: Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Hentet 30.11.2014. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/8ef0e9956186499098252736d4af3335/nno/pdfs/stm200820090036000dddpdfs.pdf>

ØRIK.(2014) *Om Øvre Romerike Innkjøpssamarbeid (ØRIK)*. Hentet 14.02.2015. Tilgjengelig fra: <https://www.oru.no/no/Ovre-Romerike-Innkjopssamarbeid1/Om-Ovre-Romerike-Innkjopssamarbeid-ORIK/>

ØRIK.(2014). *Regler og instruksjoner*. Hentet 14.02.2015. Tilgjengelig fra <https://www.oru.no/no/Ovre-Romerike-Innkjopssamarbeid1/Regler-og-instrukser/>

Østre Romerike revisjonsdistrikt (2014): *Selskapskontroll. Øvre Romerike Utvikling (ØRU) og Øvre Romerike Innkjøpssamarbeid (ØRIK). Revisjonsrapport*. Kontrollutvalget i Nes. Hentet 20.02.2015. Tilgjengelig fra: http://www.rokus.no/uploads/2/6/1/4/26148987/korr. rapport_2014_rurik_mte2014.02.04_m_vedlegg.pdf

Øystein Seland (2014): *Finansiering og organisering av ØRIK*, arkivsak 2013/44-27, sak til Formannskapet, Nes kommune 28.08.14. Årnes. Hentet 10.02.2015. Tilgjengelig fra: <https://www.nes-ak.kommune.no/no/Hovedmeny/Om-lokalpolitikk/Styre-rad-og-utvalg/Formannskapet/#moter/2014/750>

Lovverk

Lov om offentlige anskaffelser (1999).(2013-06-14). *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*. Hentet 07.05. 2014. Tilgjengelig fra: <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-07-16-69>

Forskrift om offentlige anskaffelser (2006).(2014-06-15). Forskrift om offentlige anskaffelser. Hentet 07.05.2014. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-04-07-402>

Vedlegg 1

Hei

Vi er to masterstudenter ved Høgskolen i Nord-Trøndelag /Copenhagen Business School som for tiden gjennomfører en kvalitativ studie vedrørende offentlige anskaffelser i kommunene og innkjøpssamarbeidet i ØRU.

I den forbindelse ønsker vi å gjøre en avtale om intervju med rådmannen i enkelte av kommunene.

Litt om oss:

Heidi Vargeid jobber som seksjonsleder ved Signo Conrad Svendsen Senter, en ideell stiftelse som leverer helse- og omsorgstjenester til kommuner i hele Norge. Lisbet Kjøniksen jobber som prosjektleder i stab i helse og velferd/rådmannen i Nes kommune. Begge jobber 100 % stilling i tillegg til MPA-studiet(Master of Public Administration), og har erfaring med offentlige anskaffelser, henholdsvis som bestiller/oppdragsgiver og som tilbyder og gjennom ulik erfaring fra oppgaver i anskaffelsesprosessen.

Forhold vi ønsker å få dine synspunkter og innspill på er:

- Hvordan kan anskaffelsesfunksjon brukes strategisk for økt verdiskapning i kommunen(e)?
- Beskrivelse og opplevelse av ledelse og organisering av anskaffelsesfunksjonen
- Opplevelse av sammenhenger mellom regulering, lovkrav og kommunens handlingsrom for endring, utvikling og strategisk måloppnåelse.

Håper at det er mulig å få til en avtale, og at studien kan være av interesse for kommunens arbeid med anskaffelser.

Vedlegg 2

INTERVJUGUIDE OFFENTLIGE ANSKAFFELSER OG ANSKAFFELSESFUNKSJONEN Heidi Vargeid og Lisbet Kjøniksen

Problemstilling

Hvordan kan anskaffelsesfunksjon brukes strategisk for økt verdiskapning i kommunene?

Vi vil i dette intervjuet berøre temaer som ledelse, organisering og kommunens opplevde handlingsrom knyttet til regelverket for offentlige anskaffelser.

Tidspunkt (start/slutt):		
Sted:		
Respondent:		
Respondentens rolle i organisasjonen:		
Intervjuer:		
Annet:		
Forskningsspørsmål 1 og 2:		
Hva er sentrale ledelses- og organisatoriske faktorer for strategisk integrasjon av anskaffelsesfunksjonen i kommunen?		
Kategori 1: Ledelsesdimensjonen		
Spørsmål	Oppfølgings Spørsmål	Bemerkninger og observasjoner
1. Kan du starte med å fortelle generelt om dine opplevelser av offentlige anskaffelser og anskaffessamarbeidet i ØRU-kommunene?	1.1. Hva vektlegger du/dere som sentrale forhold ved offentlige anskaffelser?	
	1.2. Hva er, etter din vurdering, ØRIKs viktigste oppgaver og funksjon?	
2. Hva anser du som sentrale ledelses –og organisatoriske faktorer for strategisk integrasjon av anskaffelsesfunksjonen i kommunen?	2.1. Hvordan vil du forklare arbeidet med mål i egen organisasjon og i relasjon til innkjøpsamarbeidet?	
	2.2. Hvordan legger din organisasjon til rette for god organisering av anskaffelsesfunksjonen? sentralisert og desentralisert?	
	2.3. Hva er din vurdering av hensiktsmessig organisering av anskaffelsesfunksjonen?	
	2.4. Faktorer ved anskaffelsesfunksjonen som	

	<p><u>fremmer</u> ledelsesprosessen:</p> <p>2.5. Oppf.spørsmål: ift. mål, ift. problemløsning, ift. språkskaping</p>	
	<p>2.6. Faktorer ved anskaffelsesfunksjonen som <u>hemmer</u> ledelsesprosessen:</p> <p>2.7. Oppf.spørsmål: ift. mål, ift. problemløsning, ift. språkskaping</p>	
	<p>2.8.Hvordan vil du beskrive oppgaveløsningen?</p>	
	<p>2.9.Kan du si noe om evaluering av anskaffelsesfunksjonen?</p>	
	<p>2.10.Hvordan vil du beskrive kontrollen med innkjøpene i egen organisasjon?</p>	
<p>3. Hvilke refleksjoner gjør du deg om hvordan arbeidet med offentlige anskaffelser burde fungert, og hva som er god praksis på området?</p>	<p>3.1.Er det noe tema som opptar deg?</p>	

Forskningsspørsmål 2:

Hvilke sammenhenger er det mellom den sterke reguleringen av anskaffelsesområdet og kommunens handlingsrom for endring, utvikling og strategisk måloppnåelse?

Kategori 2: Atferdsdimensjonen/handlingsrom

Spørsmål	Oppfølgings Spørsmål	Bemerkninger og observasjoner
4. Kan du fortelle litt om hvilke tanker du gjør deg om regelverk og handlingsrom for offentlig anskaffelser?	4.1.Hvordan oppfatter du regelverket for offentlige anskaffelser?	
5. Hva er din opplevelse av sammenhengene mellom den sterke reguleringen av anskaffelsesområdet og kommunens handlingsrom for endring, utvikling og strategisk måloppnåelse?	5.1.Hvilke faktorer vil du si påvirker handlingsrommet?	
	5.2.Hva tror du kan forklare en slik oppfatning av handlingsrommet?	
	5.3.Hva er din forståelse av kravene til anskaffelsesfunksjonen?	
6. Hvordan vurderer du at det burde ha fungert?		
7. Har du noen tanker om de politiske mål og statlige intensjoner anskaffelsesfunksjonen stilles overfor?	7.1.Hvordan vurderer du disse målene og intensjonene i forhold til regelverket for offentlige anskaffelser og den praksis du ser på området?	
	7.2.I hvilken grad vil du vurdere regelverkets åpning for, og tilpasning til å realisere politiske mål og statlige intensjoner som grønn handel, etiske innkjøp og innovative anskaffelser?	
8. Hvilke forventinger vil du si omgivelsene har til offentlige anskaffelser?	8.1.I hvilken grad tror du dette påvirker/styrer måten organisasjonen håndterer innkjøp?	
Utdypende kommentarer/tilleggsspørsmål:		

REGLEMENT FOR INNkjØP

I

Eidsvoll, Gjerdrum, Hurdal, Nannestad, Nes og
Ullensaker kommune.

revidering november 2006 (korrigert etter styremøte ØRU 17.11.2006)

Vedtatt av Eidsvoll kommunestyre 29.01.2007
Vedtatt av Gjerdrum kommunestyre 05.09.2007
Vedtatt av Hurdal kommunestyre 14.02.2007
Vedtatt av Nannestad kommunestyre 12.02.2007
Vedtatt av Nes kommunestyre 06.02.2007
Vedtatt av Ullensaker herredssyre 29.01.2007

INNLEDNING

Reglement for interkommunalt innkjøpssamarbeid av 01.01.2002 er styrende for dette reglement. Reglement for interkommunalt innkjøpssamarbeid er vedtatt av kommunestyrene i Eidsvoll, Hurdal, Nannestad, Nes og Ullensaker kommuner.

Dette reglement for innkjøp er utarbeidet som et felles reglement for innkjøp for alle kommunene som deltar i Interkommunalt Innkjøpssamarbeide Øvre Romerike (heretter benevnt som IØR). Reglementet gjelder også for alle de interkommunale selskaper som etter eierkommunenes definisjon er egenregivirksomhet for de deltakende kommuner.

MÅL FOR ANSKAFFELSESVIRKSOMHETEN

Målet for kommunenes anskaffelsesvirksomhet er å anskaffe og forvalte nødvendige og riktige varer og tjenester det er behov for, på en måte som bidrar til en mest mulig kostnadseffektiv utnyttelse av kommunens ressurser.

Alle innkjøp av de deltakende kommuner skal skje etter de til enhver tid gjeldende lover og forskrifter om offentlige anskaffelser og dette reglement.

ANSVAR OG MYNDIGHET.

Kommunestyrets/herredstyrets anskaffelsesmyndighet utøves av rådmannen i samsvar med kommunens delegeringsreglement.

Rådmannen har ansvar for den interne koordinering av den samlede anskaffelsesvirksomhet i kommunen. Dette omfatter bl.a. aktiv medvirkning ved anskaffelsesprosjekter i regi av IØR og lojalitet til rammeavtaler og kontrakter som er inngått her på vegne av kommunene.

På vegne av kommunene skal IØR inngå rammeavtaler og kontrakter på alle vare- og tjenesteområder hvor det er hensiktsmessig.

På vare- og tjenesteområder hvor det finnes rammeavtaler skal disse benyttes. På vare- og tjenesteområder hvor det ikke finnes rammeavtaler, skal anskaffelser med antatt kontraktsverdi over kr. 200 000,- skje gjennom et team bestående av ansvarlig fra IØR og produktansvarlig i kommunene eller personell fra anskaffende enhet. Den enkelte kommune har selv ansvaret for avrop av egne anskaffelser på rammeavtaler.

Den ansvarlige fra IØR skal lede anskaffelsesprosessen.

Produktansvarlig eller personell fra anskaffende kommunal enhet er ansvarlig for teknisk spesifisering og evaluering av disse sidene ved innkomne tilbud. Anskaffelser som er nødvendig for å dekke umiddelbare behov (nødsituasjon) er ikke omfattet av lov og forskrift om offentlige anskaffelser eller dette reglement.

Innkjøpsansvarlig har ansvar for å yte råd og veiledning ovenfor ansatte i egen kommune i forbindelse med innkjøp av varer og tjenester med antatt kontraktsverdi under kr 200 000.-

Reglementet gjelder også for alle de interkommunale selskaper som etter eierkommunenes definisjon er egenregivirksomhet for de deltakende kommuner.

ORGANISERING AV DET INTERKOMMUNALE INNKJØPSSAMARBEID

Organisering i kommunene.

Rådmennene i de deltakende kommunene er de øverste beslutningstakere og ansvarlig for innkjøp til kommunene. Kommunene har opprettet IIØR som en felles organisering for å forvalte og administrere effektive anskaffelser.

Innkjøpsråd

De innkjøpsansvarlige i de deltakende kommunene utgjør det interkommunale innkjøpsrådet for Øvre Romerike.

Innkjøpsrådet skal tjene som rådgivende og koordinerende organ for innkjøpsordningens daglige leder.

Innkjøpsansvarlig.

Rådmennene i de deltakende kommunene sørger for at hver enkelt kommune til enhver tid har en innkjøpsansvarlig.

Innkjøpsansvarlige representerer kommunen i det interkommunale samarbeidet.

Innkjøpsansvarlige skal som kommunens representant i det interkommunale innkjøpsrådet søke å ivareta kommunens interesser på en måte som er forenlig med et fruktbart interkommunalt samarbeid.

Innkjøpsansvarlige skal sørge for at inngåtte avtaler implementeres i egen kommune.

Innkjøpsansvarlige sørger for at kommunen til enhver tid har det antall produktansvarlige innkjøpsrådet er enige om.

Produktansvarlig.

For å sikre at kommunen til enhver tid har en innkjøpsordning som tjener kommunens interesser ut fra et produktfaglig brukerperspektiv, sørger innkjøpsansvarlige for at kommunene til enhver tid har en medarbeider med det produkt- og brukerfaglige ansvaret for ordningen innen et nærmere definert produktområde.

Produktansvarlige bistår IIØR og innkjøpsansvarlige og sørger for at hensyn og interesser på marked, produkt og prisutvikling blir ivaretatt innenfor produktområdene.

ETISKE PRINSIPPER

Generelt

Alle medarbeidere som er involvert i innkjøp skal utføre sitt arbeid etter kommunens etiske retningslinjer

Alle innkjøp skal foretas utelukkende ut fra kommunens egne interesser og ingen skal utnytte leverandørkontrakter til personlig fordel.

Medarbeidere som deltar i innkjøpsarbeidet skal ikke være involvert i andre forhold som påvirker deres handlefrihet eller gir inhabilitet.

Alle medarbeidere skal bidra til at lojalitet til inngåtte avtaler følges.

Leverandørkontakt.

All kontakt med leverandører skal skje utelukkende ut fra kommunens interesser. Leverandørens representanter skal gis en korrekt og høflig mottakelse og behandling i henhold til god forretningsskikk.

Ingen ansatte i IØR eller kommunen må bli personlig forpliktet overfor en leverandør eller leverandørens representanter.

Opplysninger om leverandører som pris, spesifikasjon og lignende er unntatt offentlighet.

Personlige fordeler/gaver.

Innkjøpspersonell i IØR og kommunen skal unngå personlige fordeler av en art som kan påvirke, eller være egnet til å påvirke, i handlinger, saksforberedelse eller vedtak. Dette gjelder likevel ikke gaver av ubetydelig verdi, så som reklamemateriell, blomster o.l. Gaver omfatter ikke bare materielle gjenstander, men også andre fordeler.

Vanlige former for gjestfrihet og representasjon hører med i samarbeidsforhold og informasjonsutveksling. Graden av slik oppmerksomhet må imidlertid ikke utvikles slik at den påvirker beslutningsprosessen, eller kan gi andre grunn til å tro det.

Tjenestereiser.

Reiseutgifter i faglig sammenheng skal dekkes av IØR eller kommunen. Unntak fra dette prinsippet kan bare skje etter godkjenning av rådmann i forbindelse med innkjøp.

Det latente skattemessige ansvar dersom andre enn kommunen dekker reiseutgifter for en kommunalt ansatt er den enkelte ansattes ansvar.

Inhabilitet.

Det skal legges vekt på at de personer som deltar i innkjøpsarbeidet ikke er involvert i forhold som kan påvirke deres handlefrihet eller uavhengige dømmekraft.

Enhver medarbeider som deltar i innkjøpsarbeidene skal informere sin overordnede om reell og mulig inhabilitet i forholdet til leverandører eller leverandørers representanter slik som:

- eierinteresser
- familieforhold
- nært personlig vennskap
- forretningsmessige forhold til tidligere arbeidsgiver eller arbeidskolleger
- lønnet bierverv som kan påvirke ens arbeid i kommunen
- personlige økonomiske interesser som kan føre til at vedkommende medarbeider kommer i en konkurransesituasjon eller lojalitetskonflikt i forhold til kommunens virksomhet
- engasjement i interesseorganisasjon eller politisk virksomhet som berører forhold som den enkelte arbeider med i kommunen
- spesielle forhold som kan trekke i tvil upartiskhet

Utover dette gjelder habilitetsbestemmelsene under §6 i forvaltningsloven.

LOVGRUNNLAG

Lover, forskrifter og bestemmelser

Alle anskaffelser skal foregå innenfor rammene av det til enhver tid gjeldende lovverk, forskrifter og eventuelle kommunale bestemmelser som er relevante i den aktuelle forbindelse. Ved beregning av terskelverdier skal omsetning samlet i de kommunene som deltar i IIØR legges til grunn, omsetning eks mva.

- Lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999, nr 69
Forskrift om offentlige anskaffelser av 15. juni 2001, med endringer av 1. juli 2002.
- Veileder til forskrift om offentlige anskaffelser. Link til Fornyings- og Administrasjonsdepartementet.
<http://odin.dep.no/fad/norsk/tema/offentlig/bn.html>
- Forskrift om Klagenemnd for offentlige anskaffelser, KOFA.
Fastsatt ved kgl.res. 15. november 2002 med hjemmel i lov av 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser § 7a. Fremmet av Nærings- og handelsdepartementet.
Link til Klagenemnd for offentlige anskaffelser.
www.kofa.no

INNKJØPSRUTINER

Generelt

Den til enhver tid gjeldende lov og forskrift om offentlige anskaffelse skal anvendes ved alle tildelinger av offentlige vare-, tjeneste- og bygge- og anleggskontrakter og gjelder kontrakter som omhandler kjøp, avbetalingskjøp, leasing eller leie.

Anskaffelser som binder kommunen ut over budsjettåret som for eksempel leie/leasing skal forhåndsgodkjennes av kompetent organ/funksjon.
Der det finnes en gyldig rammeavtale, skal denne benyttes.

Der det ikke finnes noen rammeavtale er hovedregelen at det skal foretas en anbudskonkurranse. Uansett hvilken måte det blir kjøpt inn på **skal** kjøpet baseres på reell konkurranse, lik behandling av leverandørene, ikke diskriminering av leverandører på grunn av nasjonalitet eller lokal tilhørighet, åpenhet, forutsigbarhet og etterprøvnbarhet.

Avtaler inngås etter de regler som gjelder i forhold til beregnet verdi på kontrakten.

Beløpsgrenser i dette reglement er eks mva.

Anskaffelse på områder uten rammeavtale/kontrakt

Anskaffelser over den til enhver tid gjeldende terskelverdi (nasjonal og EØS)

Kjøpsprosedyre - Hovedregelen er åpen/begrenset anbudskonkurranse eller konkurranse etter forhandlinger.

Kunngjøring - doffin.no over EØS terskelverdi kunngjøres også i TED.

Saksbehandling - Gjennomføres av team bestående av ansvarlig fra IIØR og produktansvarlig i kommunene eller personell fra anskaffende enhet.

Anskaffelser under den til enhver tid gjeldende nasjonale terskelverdi, men over kr 200 000.- eks mva

Kjøpsprosedyre - Hovedregelen er åpen/begrenset anbudskonkurranse eller konkurranse etter forhandlinger.

Kunngjøring - Forenklet kunngjøring på doffin.no

Saksbehandling - Gjennomføres av team bestående av ansvarlig fra IIØR og produktansvarlig i kommunene eller personell fra anskaffende enhet.

Anskaffelser under kr 200.000.- eks mva

Ved alle kjøp under kr 200.000.- er det krav til at det så langt som mulig skal benyttes konkurranse og konkurransen skal publiseres tilstrekkelig. Alle kjøp bør så langt det er mulig foregå skriftlig. I praksis vil dette si at kommunene skal sammenligne og eventuelt forhandle priser og kostnader så langt dette er mulig. Det bør foreligge minst 3 sammenlignbare tilbud før valg av leverandør foretas.

Anskaffelser som er nødvendig for å dekke umiddelbare behov (nødsituasjon) er ikke omfattet av lov og forskrift om offentlige anskaffelser eller dette reglement.

Anskaffelsesprotokoll direkte kjøp skal benyttes, denne finnes på IIØR's hjemmeside www.oru.no/innkjop

Kjøpsprosedyre - Direkte anskaffelse, men etter konkurranse
Kunngjøring - Skal publiseres tilstrekkelig (kommunens web side, forenklet kunngjøring på DOFFIN.no og/eller kunngjøring i lokalavis.
Saksbehandling - Gjennomføres av innkjøpsansvarlig i kommunen eller av personell fra anskaffende enhet, IIØR kan rådspørres.

Sjekkliste ved anskaffelser

- Alle innkjøp skal planlegges. Planlagte anskaffelser over terskelverdiene skal i så god tid som mulig meldes IIØR som vil vurdere reglemessig veiledende kunngjøringer. Forsøk å planlegge og så langt som mulig samordne egne bestillinger slik at de interne bestillingskostnadene (bestilling, levering, fakturering) holdes på et nivå som er lavest mulig.
- Sjekk innkjøpsfullmakt og budsjettdekning.
- Sjekk om det er rammeavtale på varen eller tjenesten som skal kjøpes. Dersom det finnes en rammeavtale skal denne benyttes dersom det ikke er et behov som må dekkes umiddelbart (nødsituasjon).
www.oru.no/innkjop
- Hvis det ikke er rammeavtale på varen/tjenesten som skal kjøpes må den enkelte innkjøper ta kontakt med innkjøpsansvarlig for en felles samordning for dette produktområdet i kommunen eller via IIØR.
- Behov for enkeltanskaffelser og anskaffelser til bygg og anlegg over kr 200 000.-meldes direkte til IIØR, se "kontakt oss" på:
www.oru.no/innkjop
- For anskaffelser av varer og tjenester under kr 200 000.- se veiledning og maler på www.oru.no/innkjop
- Følgende elementer skal medtas i enhver bestilling:
 - Betalingsfrist skal være fri leveringsmåned pluss 30 dager.

- Alle varer skal være fritt levert.
 - Ingen former for fakturagebyr og lignende aksepteres.
 - Bruk de generelle innkjøpsbetingelser vare/tjeneste som finnes på IIØR's hjemmeside under maler per kommune. www.oru.no/innkjop
- Bestillinger bør være skriftlige (e-handel, e-post, fax, brev). Ved muntlig bestilling må dette kunne dokumenteres i anskaffelsesprotokoll direkte kjøp som finnes under maler på: www.oru.no/innkjop
- Levering og fakturabehandling, sjekk kommunens økonomireglement. Faktura skal adresseres til kommunen med henvisning til den virksomheten som har bestilt varen eller tjenesten og skal påføres bestillers navn.

Løpende bestillinger, utføres av de enkelte etater/brukere som har fullmakt til dette i kommunene og hos de leverandører kommunene via IIØR har rammeavtale med. Innkjøpsansvarlig i kommunen eller IIØR kan rådspørres.

KRAV TIL LEVERANDØRER

Det vil bli stilt er rekke krav til de som skal levere varer og eller tjenester til IIØR's kommuner både med henblikk på leverandør og kvalitet på de varer og tjenester som skal leveres. Kravenes omfang vil variere med oppdragets art og volum. Alle krav skal fremgå i konkurransegrunnlag og kontrakt.

Obligatoriske krav til dokumentasjon

Krav til attester fra leverandører

Det skal leveres to attester utstedt av henholdsvis kemner/kommunekasserer og skattefogd i Norge, og tilsvarende i det landet hvor anbyder er etablert, som bekreftelse på at anbyder har oppfylt sine forpliktelser med hensyn til betaling av skatter og avgifter i henhold til lovbestemmelsene. Attestene skal være utstedt på skjema RF-1244 fastsatt av Skattedirektoratet.

Følgende etat utsteder for følgende type avgift/skatt:

Utstedende etat	Type avgift/skatt
Kemner/kommunekasserer	<ul style="list-style-type: none"> • Egen skatt • Forskuddstrekk • Påleggstrekk • Arbeidsgiveravgift • Renter
Skattefogden	<ul style="list-style-type: none"> • Merverdiavgift • Renter

Attestene skal ikke være eldre enn 6 måneder.

HMS egenerklæring.

Ved tjenesteanskaffelser skal leverandøren også fremskaffe en egenerklæring om at tilbydereren oppfyller lovfestede krav innen helse, miljø og sikkerhet (HMS).

Bruk av underleverandører, de samme obligatoriske krav gjelder der hvor underleverandør benyttes som en del av leveransen og tilsvarende dokumentasjon skal fremskaffes.

Lønns- og arbeidsvilkår i tjeneste- og bygg og anleggskontrakter.

ILO-konvensjon nr.94 fra 1949.

Leverandøren skal sørge for at ansatte i egen organisasjon og ansatte hos eventuelle underleverandører ikke har dårligere lønns- og arbeidsforhold enn det som følger av tariffavtaler, regulativ eller det som er normalt for sted og yrke. Dette gjelder for alle ansatte som medvirker til å oppfylle kontrakten.

Leverandøren skal på anmodning legge frem dokumentasjon om lønns- og arbeidsvilkårene til de ansatte. På samme måte skal leverandøren sikre dokumentasjon fra sine underleverandører.

Dersom leverandøren ikke etterlever disse pliktene, har kommunene rett til å holde tilbake deler av kontraktssummen til det er dokumentert at forholdet er i orden. Summen som blir holdt tilbake skal tilsvare ca 2 ganger innsparingen for firmaet.

ALMINNELIGE REGLER FOR KONKURRANSEN

Som grunnlag for utarbeidelse av konkurransegrunnlag og gjennomføring av konkurransen legges til en hver tid gjeldende veiledning fra Fornyings- og Administrasjonsdepartementet til grunn.

<http://odin.dep.no/fad/norsk/tema/offentlig/bn.html>

I tillegg ligger en samling maler på nettsiden til IIØR.

www.oru.no/innkjop

KRITERIER FOR VALG AV TILBUD / LEVERANDØR

Kriterier for tildeling og valg av leverandør er bestemt i lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

- (1) Tildelingen skal skje enten på basis av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige, eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som har den laveste prisen.
- (2) Dersom tildeling av kontrakt skjer på grunnlag av det økonomisk mest fordelaktige tilbud, skal det benyttes kriterier som har tilknytning til kontraktsgjenstanden. Dette kan for eksempel være kvalitet, pris, teknisk verdi, estetiske og funksjonsmessige egenskaper, miljøegenskaper, driftsomkostninger, rentabilitet, kundeservice og teknisk bistand, og tid for levering og ferdigstilling. Alle kriterier som vil bli lagt til grunn skal oppgis i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget. Oppdragsgiver skal oppgi den relative vekten som gis hvert av kriteriene. Vekten kan angis innenfor et område med passende maksimalt utslag.

KVALITET OG MILJØHENSYN

Det skal velges et kvalitetsnivå som tilfredsstillende lovpålagte krav og som tar hensyn til livssyklus-kostnader samt gir lavest total kostnad.

Alle som er involvert i anskaffelser av varer og tjenester skal medvirke til standardisering og variantbegrensning

Miljøhensyn i anskaffelser

Ved utformingen av kravene skal det legges vekt på livssyklus-kostnader og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen.

Det skal så langt det er mulig stilles konkrete miljøkrav til produktets ytelse eller funksjon.

Universell utforming

Ved anskaffelser skal det tas hensyn til livssyklus-kostnader og miljømessige konsekvenser under planleggingen av hver enkelt anskaffelse. Plikten til å ta hensyn til livssyklus-kostnader og vurdere miljømessige konsekvenser i denne sammenheng, gjelder først og fremst beslutningen om hvilken løsning eller hvilket type produkt leverandører skal konkurrere om å levere. Når det er mulig skal spesifikasjonene utformes slik at det tas hensyn til kriterier for tilgjengelighet for funksjonshemmede og universell utforming.

I begrepet "universell utforming" ligger det en ambisjon om at alle produkter, tjenester, bygninger og omgivelser skal planlegges slik at de kan brukes på like vilkår av så mange som overhodet mulig. Dette fordi fysisk tilgjengelighet ofte legger grunnlaget for sosial tilgjengelighet og deltagelse i samfunnet. Mange opplever å bli funksjonshemmet på grunn av de løsninger som velges.

Miljømessige hensyn/vektlegging ved anskaffelser skal eventuelt fremgå i kravspesifikasjon.

Ytterligere informasjon om miljøhensyn og ulike merkeordninger kan finnes på:

<http://www.grip.no/Default.htm>

Veileder, Miljø og regelverk for offentlige anskaffelser finnes på

<http://odin.dep.no/fad/norsk/tema/offentlig/bn.html>

INNGÅELSE AV AVTALER

IIØR inngår og signerer rammeavtaler på vegne av de deltakende kommuner. Anskaffende kommune signerer selv avrop og kontrakter hvor IIØR har ytt prosessuell bistand.

Rammeavtalene skal implementeres i alle deltakende kommuner i samarbeid med innkjøps- og produktansvarlige.

Det skal til enhver tid være ajourførte rammeavtaler. Disse oversiktene skal gjøres kjent for alle kommunale enheter og være tilgjengelige på IIØR's nettside www.oru.no/innkjop og hos innkjøpsansvarlig i kommunen.

Når rammeavtale er inngått er alle enheter forpliktet til å foreta alle innkjøp hos den valgte leverandør.

LEVERANSEOPPFØLGING

Leveranseoppfølging omfatter alle tiltak og aktiviteter for å sikre at inngåtte forpliktelser blir overholdt av begge/alle parter. Leveranseoppfølging avsluttes når leveransen er overtatt, godkjent og betalt.

Det skal foretas betryggende kontroll av leveransen og at leverandørens betalingskrav (faktura e.l.) er i samsvar med den aktuelle bestilling eller kontraktens/avtalens betingelser.

Betalingskrav som er i samsvar med bestillingen eller kontrakt/avtale attesteres, anvises og utbetales.

DOKUMENTBEHANDLING / ARKIVERING

"X" kommune skal ha rutiner for betryggende oppbevaring og makulering av all saksdokumentasjon knyttet til anskaffelsesvirksomheten.

Saksdokumentasjon for hver anskaffelse skal oppbevares samlet, systematisk ordnet i hensiktsmessig arkivmaterieell, og under slike forhold at innholdet ikke er tilgjengelig for uvedkommende. Ovenstående gjelder under alle faser av anskaffelsen, også etter at de aktuelle kontrakts-/avtaleforhold er avsluttet.

Ved alle anskaffelser uansett verdi skal det lages en anskaffelsesprotokoll som skal dokumentere alle faser i anskaffelsesprosessen, Denne skal oppbevares sammen med annen relevant dokumentasjon i forbindelse med anskaffelsen slik at en eventuell kontroll kan gjennomføres.

Forøvrig gjelder krav til oppbevaring av saksdokumentasjon slik det fremgår av lover og forskrifter.

For IIØR gjelder de samme krav til dokumentasjonsbehandling og arkivering som til kommunene. Arkiv vil være IIØR's kontoradresse.

Reglement for Øvre Romerike Innkjøpssamarbeid (ØRIK)

1. Interkommunalt innkjøpssamarbeid.

Kommunene Eidsvoll, Gjerdrum, Hurdal, Nannestad, Nes og Ullensaker skal så langt det er praktisk mulig samarbeide ved inngåelse av leverandøravtaler for varer og tjenester.

Omfanget av samarbeidet, rutiner og lignende er nærmere definert i vedtatt felles reglement for anskaffelser i alle deltakende kommunene.

2. Ansvar.

Rådmannsforum skal sørge for at det interkommunale innkjøpssamarbeidet via ØRIK til enhver tid skjer i tråd med de intensjoner som er lagt for samarbeidet og til beste for de deltakende kommunene og interkommunale selskap omfattet av ordningen.

ØRIK er en del av ØRU og har samme organisasjonsnummeret. ØRU ivaretar på vegne av kommunene det juridiske ansvar for ØRIK.

3. Organisering.

Rådmannsforum er faglig ansvarlig for ØRIK, mens det administrative ansvar ivaretas av ØRU.

4. Økonomi.

ØRIK fører eget delregnskap. Regnskap for ØRIK inngår i ØRU konsernregnskap. Bruk av fondsmidler kan gjøres etter godkjenning av rådmannsforum.

Regnskap, budsjett og handlingsplan skal framlegges for behandling i rådmannsforum før innstilling fremlegges for styret i ØRU.

5. Daglig ledelse.

ØRU sørger for at ØRIK til enhver tid har ansatt en daglig leder.

ØRU plikter å søke råd hos rådmannsforum ved ansettelse av daglig leder.

Daglig leder ØRIK rapporterer til rådmannsforum i alle faglige saker og til ØRU i alle administrative saker.

Daglig leder sørger for den daglige drift og utvikling av ØRIK og skal herunder fortløpende søke råd hos de innkjøpsansvarlige i de deltakende kommunene (innkjøpsrådet) med sikte på å utvikle og drive en innkjøpsordning som i størst mulig grad tjener alle kommunenes interesser.

Daglig leder i ØRIK har fullmakt til å slutte avtaler på vegne av alle de deltakende kommuner.

Daglig leder skal trekke fagansvarlig eller innkjøpsansvarlig fra kommunene med i forhandlinger på innkjøpsordningens vegne.

6. Innkjøpsråd.

De innkjøpsansvarlige i de deltakende kommunene utgjør det interkommunale innkjøpsrådet for Øvre Romerike.

Innkjøpsrådet skal tjene som rådgivende organ for innkjøpsordningens daglige leder.

7. Innkjøpsansvarlig.

Rådmennene i de deltakende kommunene sørger for at hver enkelt kommune til enhver tid har en innkjøpsansvarlig.

Innkjøpsansvarlige representerer kommunen i det interkommunale samarbeidet ved å inngå i innkjøpsrådet.

Innkjøpsansvarlige skal som kommunens representant i det interkommunale innkjøpsrådet søke å ivareta kommunens interesser på en måte som er forenlig med et fruktbart interkommunalt samarbeid.

Innkjøpsansvarlige skal samtidig legge vekt på at de rammeavtaler som blir inngått interkommunalt har bred oppslutning i kommunen.

Innkjøpsansvarlige sørger for at kommunen til enhver tid har det antall produktansvarlige innkjøpsrådet er enige om.

8. Produktansvarlig.

Produktansvarlige oppnevnes av innkjøpsansvarlige etter fullmakt fra rådmannen.

Produktansvarlige bistår innkjøpsansvarlige og sørger særlig for at den interkommunale innkjøpsordningen så langt det er praktisk mulig og forenlig med et godt interkommunalt samarbeid, baseres på de behov, hensyn og interesser som kommer til uttrykk fra brukerne av de ulike produktene.

Oppgaver, ansvar og myndighet for innkjøps- og produktansvarlige er nærmere regulert i instruks for disse.

Kommunene kan ved behov ha en felles produktansvarlig.

9. Utfyllende bestemmelser.

Mer utfyllende bestemmelser for det interkommunale samarbeidet er gitt i instruks for daglig leder, innkjøpsansvarlige, produktansvarlige og vedtatt felles reglement for anskaffelser i alle deltakende kommunene.

Instruks for innkjøpsansvarlige

1. Overordnet myndighet.

Rådmannen er kommunens øverste innkjøpsansvarlige. Rådmannen utøver sitt ansvar ved å sørge for at kommunen i samarbeide med de andre deltagerne i den interkommunale innkjøpsordningen (ØRIK) til en hver tid har en helhetlig og velfungerende innkjøpsordning at kommunens innkjøpsreglement etterleves.

2. Oppnevning og rapportering.

Til å ivareta kommunens ansvar for forpliktelser i innkjøpsordningen, sørger rådmennene for at kommunene til enhver tid har en innkjøpsansvarlig medarbeider. Vedkommende medarbeider benevnes som innkjøpsansvarlige.

Innkjøpsansvarlige rapporterer til daglig leder for innkjøpsordningen i alle spørsmål som omfattes av innkjøpsordningen.

Innkjøpsansvarlige representerer kommunen i det interkommunale innkjøpsrådet.

3. Ansvar.

Innkjøpsansvarlige skal:

- Sørge for at kommunens innkjøpsordning praktiseres i hht EØS-avtalen og lover og forskrifter om offentlige anskaffelser.
- Sørge for at kommunens innkjøp til enhver tid er basert på de etiske regler som gjelder for innkjøp i felles reglement for anskaffelser samt eventuelt eget kommunalt etisk reglement og at disse er kjent for alle ansatte i kommunen.
- Sørge for at etats/seksjons-/avdelingsledere får tilstrekkelig informasjon om innkjøpsordningen herunder kjennskap om kommunenes felles reglement for anskaffelser.
- Under rådmannens myndighet, sørge for oppnevning av og kontinuerlig kontakt med en produktansvarlig for hvert produktområde.
- Etter anmodning fra ØRIK delta på implementeringsmøter og lignende.
- Sørge for at kommunen til en hver tid har kjennskap til hvor oversikt over gjeldende leverandøravtaler finnes.
- Yte råd og veiledning om innkjøpsordningen til egen organisasjon.

Instruks for produktansvarlig

1. Oppnevning og rapportering.

For å sikre at kommunen til enhver tid har en innkjøpsordning (ØRIK) som tjener kommunens interesser ut fra et produktfaglig brukerperspektiv, sørger innkjøpsansvarlige for at kommunene til enhver tid har en medarbeider med det produkt- og brukerfaglige ansvaret for ordningen innen et nærmere definert produktområde.

Vedkommende betegnes produktansvarlige.

Produktansvarlige oppnevnes fortrinnsvis blant medarbeidere med fagkunnskap innen vedkommende produktområde.

Vedkommende medarbeider har et ansvarsområde som dekker alle kommunale virksomheter når det gjelder inngåelse av leverandøravtaler innen sitt produktområde.

Produktansvarlige rapporterer til ØRIK i alle spørsmål som gjelder innkjøpsordningen.

2. Ansvar.

Produktansvarlige har ansvaret for:

- å holde seg løpende orientert om markeds-, produkt- og prisutviklingen på sitt produktområde.
- løpende tilbakemelding til ØRIK om alle sider ved innkjøpsordningen.
- løpende evaluering av gjeldende avtaler på sitt produktområde.
- løpende konsultasjoner med brukerne av de aktuelle produktene.

Produktansvarlige deltar etter nærmere avtale sammen med innkjøpsansvarlige i eventuelle interkommunale brukerfora som etableres under den interkommunale innkjøpsordningen.